

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Economía

División de Estudios de Posgrado

LA REESTRUCTURACION DE LA GESTION ESTATAL. MODELOS Y  
EXPERIENCIAS.

Tesis que presenta

JOSE LUIS AYALA ESPINO

para la obtención del grado de

DOCTOR EN ECONOMIA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ciudad Universitaria, 1990.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE GENERAL

Prefacio.....	I
Introducción.....	1
Capitulo Uno. Estado y desarrollo. Una visión de conjunto de los enfoques y modelos.....	7
1.1. Los paradigmas de la gestión estatal.....	7
1.1.1. La crisis del keynesianismo: fin o renovación.....	7
1.1.2. La política económica y la gestión estatal.....	15
1.1.3. Las fluctuaciones macroeconómicas y la gestión estatal.....	18
1.1.4. El enfoque de la inestabilidad financiera y la regulación estatal.....	24
1.2. Estado y desarrollo económico.....	29
1.2.1. La naturaleza histórica de la gestión estatal.....	29
1.2.2. La gestión estatal y la toma de decisiones.....	32
1.2.3. La economía, la sociedad y el Estado. Enfoques y modelos.....	35
1.2.4. Los alcances y los límites de la gestión estatal.....	40
Capitulo Dos. La reforma económica del Estado.....	45
2.1. El carácter problemático de la reforma estatal.....	45
2.1.1. El problema de la reestructuración económica.....	47
2.1.2. Los ámbitos de la reforma estatal.....	51
2.2. Un intento de comparación entre los casos seleccionados.....	52
2.3. La reestructuración económica y el papel del Estado. Casos seleccionados.....	59
2.3.1. El caso de Estados Unidos.....	61
a) Diagnóstico.....	61
b) Las políticas aplicadas.....	62
c) Algunos resultados de la reestructuración industrial.....	64
2.3.2. El caso de Japón.....	66
a) Diagnóstico.....	66
b) Las políticas aplicadas.....	67
c) Algunos resultados de la reestructuración industrial.....	70
2.3.3. El caso de Francia.....	73
a) Diagnóstico.....	73
b) Las políticas aplicadas.....	75
c) Algunos resultados de la reestructuración industrial.....	76
2.3.4. El caso de España.....	78
a) Diagnóstico.....	78
b) Las políticas aplicadas.....	79
c) Algunos resultados de la reestructuración	

industrial.....	80
2.3.5. El caso de Brasil.....	81
a) Diagnóstico.....	81
b) Las políticas aplicadas.....	83
c) Algunos resultados de la reestructuración industrial.....	84
2.3.6. El caso de Corea.....	86
a) Diagnóstico.....	86
b) Las políticas aplicadas.....	89
c) Algunos resultados de la reestructuración industrial.....	91
Capítulo Tres. Empresa pública y desarrollo económico...	93
3.1. Los enfoques sobre la empresa pública.....	93
3.1.1. La empresa pública como mecanismo de gestión estatal.....	93
3.1.2. Modalidades históricas de la gestión estatal. El Estado del bienestar y las nacionalizaciones.....	96
3.2. El papel de la empresa pública en el desarrollo económico.....	102
3.2.1. Límites y alcances de un estudio comparativo.....	102
3.2.2. El peso y tamaño de la empresa pública.....	104
3.2.3. Organización económica y funcional de la empresa pública.....	108
3.2.4. La eficiencia y el desempeño de la empresa pública.....	114
3.3. La privatización y la reestructuración de la gestión estatal.....	117
3.4. La experiencia histórica privatizadora. Casos seleccionados.....	129
3.4.1. Chile.....	130
3.4.2. España.....	134
3.4.3. Gran Bretaña.....	138
3.4.4. Estados Unidos.....	140
3.4.5. Francia.....	140
3.4.6. Japón.....	141
3.4.7. Comunidad Económica Europea.....	142
Capítulo Cuatro. La política de reestructuración del sector público mexicano.....	143
4.1. El marco general de la política de reestructuración.....	143
4.2. El papel del sector público en el desarrollo en el largo plazo.....	149
4.2.1. Ascenso y asentamiento de una modalidad de gestión estatal.....	149
4.2.2. Estado y desarrollo industrial. Síntesis de su evolución.....	156
4.2.3. La participación directa del Estado en la industria.....	160
a) Período 1940-1954.....	160
b) Período 1954-1970.....	162
c) Período 1970-1982.....	165

4.3. El diagnóstico y la política oficiales sobre la reestructuración de la gestión estatal.....	168
4.3.1. El diagnóstico oficial.....	168
4.3.2. Los objetivos de la política oficial de reestructuración de la gestión estatal.....	174
4.4. Algunos resultados de la reestructuración de la gestión estatal.....	176
4.4.1. El ajuste de las finanzas públicas.....	176
4.4.2. La reducción del tamaño del sector paraestatal. Privatización y desincorporación.....	178
4.4.3. La reestructuración de la industria paraestatal.....	182
4.4.4. Una apreciación global de los resultados de la reestructuración.....	183
4.4.5. El futuro probable de la reforma.....	185
Epilogo. El futuro de la gestión estatal.....	189
I. El contexto general.....	189
II. El Estado y el futuro del desarrollo.....	193
Cuadros y graficas.....	198
Bibliografía.....	236

INDICE DE CUADROS

Cuadros sobre países seleccionados.

1. Participación de la empresa pública en la producción y la inversión.....	198
2. Crecimiento del sector público, países seleccionados.....	199
3. Participación porcentual de las empresas públicas en la producción o inversión en los principales sectores.....	200
4. Déficit o superavit global como porcentaje del gasto total.....	200
5. Financiamiento externo como porcentaje del gasto total.....	201
6. Financiamiento interno como porcentaje del gasto total.....	201
7. Gastos en agricultura, silvicultura, pesca y caza con respecto del gasto total.....	201
8. Déficit o superavit global como porcentaje del PIB.....	202
9. Participación del gasto público en el PIB en determinados países industriales.....	203
10. Gasto total, ingreso corriente y déficit del gobierno central como proporción del PIB.....	203
11. Inversión del sector público como proporción de la inversión total.....	203
12. Asignación del gasto de los gobiernos centrales por categorías económicas.....	204
13. Proporción del PIB que los gobiernos centrales asignan a diversas categorías económicas.....	204
14. PIB en países seleccionados (tasa anual de crecimiento por periodos).....	204
15. PIB en países seleccionados (1970=100).....	205
16. PIB per capita en países seleccionados.....	205
17. Evolución de los precios al consumo en países seleccionados.....	205
18. Inversión en países seleccionados.....	206
19. Gasto total en países seleccionados.....	206
20. Déficit público en países seleccionados.....	206
21. Evolución de los precios al consumo en países seleccionados (por periodo).....	207
22. Sector externo, países seleccionados.....	207
23. Déficit público en países seleccionados.....	208
24. PIB en países seleccionados (tasa anual de crecimiento).....	208
25. Gasto total en países seleccionados.....	208
26. Inversión en países seleccionados.....	208

Cuadros sobre economía mexicana.

27. PIB por actividad económica (tasa anual de
--

	crecimiento).....	209
28.	PIB por actividad económica (tasa anual de crecimiento).....	209
29.	PIB por actividad económica (estructura porcentual).....	209
30.	Oferta y demanda global (tasa anual de crecimiento).....	210
31.	Oferta y demanda global (estructura porcentual).....	210
32.	Participación de los sectores público y paraestatal en el PIB, en el empleo y en la FBCF en México.....	211
33.	Composición porcentual del PIB del sector público.....	211
34.	Sector público, cuenta de producción.....	211
35.	Sector público, PIB por sector institucional (tasa anual de crecimiento).....	212
36.	Sector público, PIB por sector institucional (estructura porcentual).....	212
37.	Gasto público, 1982-1988 (tasa anual de crecimiento).....	213
38.	Participación del gasto programable del sector paraestatal en el gasto total (estructura porcentual).....	213
39.	Gasto público, 1982-1988 (porcentaje del PIB).....	214
40.	Déficit público, 1980-1988 (porcentaje del PIB).....	214
41.	Deficit público, 1980-1988 (tasa anual de crecimiento).....	214
42.	Agregados financieros del sector público, 1982-1987 (porcentaje del PIB).....	215
43.	Agregados financieros del sector público, 1982-1987 (tasa anual de crecimiento).....	215
44.	Situación financiera del gobierno federal, 1982-1987 (tasa anual de crecimiento).....	215
45.	Situación financiera de organismos y empresas controladas presupuestalmente (tasa anual de crecimiento).....	216
46.	Situación financiera del gobierno federal, 1982-1987 (porcentaje del PIB).....	216
47.	Deuda externa del sector público, 1982-1988 (tasa anual de crecimiento).....	217
48.	Deuda externa del sector público, 1982-1988 (millones de dólares).....	217
49.	Deuda interna del gobierno federal, 1982-1988 (porcentaje del PIB).....	217
50.	Deuda interna del gobierno federal, 1982-1988 (tasa anual de crecimiento).....	217
51.	Sector público, remuneración de asalariados por sector institucional (porcentaje del PIB).....	218
52.	Sector público, remuneración de asalariados por sector institucional (tasa anual de crecimiento).....	218
53.	Exportaciones e importaciones, 1980-1988 (porcentaje del PIB).....	219
54.	Personal ocupado (tasa anual de crecimiento).....	219
55.	Personal ocupado (estructura porcentual).....	219
56.	Desempleo y subempleo en México, 1980-1987 (millones de personas).....	220

## INDICE DE GRAFICAS

## Gráficas sobre países seleccionados.

1. PIB en países seleccionados (crecimiento).....	221
2. PIB per capita en países seleccionados.....	221
3. Trayectoria del PIB, países seleccionados.....	222
4. Gasto público en países seleccionados.....	222
5. Déficit público en países seleccionados.....	223
6. Inflación en países seleccionados, 1970-1980.....	223
7. Inflación promedio en países seleccionados, 1981-1988.....	224
8. Balanza comercial en países seleccionados.....	224

## Gráficas sobre economía mexicana.

9. Evolución del PIB por sectores en México.....	225
10. Evolución del PIB. consumo e inversión en México.....	225
11. Inversión en México, 1980-1988.....	226
12. PIB del sector público en México (estructura porcentual).....	226
13. PIB del sector público en México (tasa anual de crecimiento).....	227
14. Remuneraciones en el sector público en México.....	227
15. Gasto público en México, 1982-1988.....	228
16. Ingreso y gasto público en México, 1982-1987.....	228
17. Déficit público en México, 1980-1988.....	229
18. Empresa pública en México, déficit presupuestal.....	229
19. Deuda externa pública en México.....	230
20. Deuda interna pública en México.....	230
21. Pago de intereses del sector público en México.....	231
22. Servicio de la deuda pública en México.....	231
23. Deuda externa de la empresa pública en México.....	232
24. Tasa de desempleo y subempleo en México.....	232
25. México, activos en el exterior.....	233
26. Población ocupada por sectores en México.....	233
27. Comercio exterior en México (m.m.d.).....	234
28. Comercio exterior en México (tasa anual de crecimiento).....	234
29. Exportaciones e importaciones, 1980-1988.....	235
30. Variación de la reserva del Banco de México.....	235



## PREFACIO

Desde hace algunos años comencé a reunir algún material en torno a la relación Estado y economía, con el propósito de elaborar un texto sobre la formación de la economía mixta mexicana y algunos de sus tópicos que me parecían pertinentes para abordarlo desde una perspectiva histórica, es decir, de largo plazo. Tuve el privilegio de coordinar a un grupo de investigación el año de 1987, y en un esfuerzo colectivo, elaboramos una monografía extensa sobre el tema que desembocó en un libro que cubrió el largo periodo de 1920 a 1982, y que fue publicado a finales de 1988. El resultado de ese trabajo sin embargo, no entraba de lleno a las transformaciones del presente, era más o menos obvio que deberíamos seguir adelante en la investigación.

En efecto, hacia el año de 1985 en otras partes del mundo, y por supuesto en nuestro propio país, el papel que a lo largo de sesenta años había jugado el Estado en el desarrollo económico comenzó a sufrir mutaciones que todavía no concluyen, o que no han alcanzado un nuevo perfil. De otra parte, era cada vez más claro que se trataba de un fenómeno secular que no reconocía fronteras, y que en este sentido el caso mexicano no era singular, si bien nuestro país llegaba con un cierto retraso a aquellos cambios que previamente habían emprendido numerosos países.

Estas nuevas circunstancias recomendaban realizar un esfuerzo de análisis comparativo, que aún con las insuficiencias de un enfoque de esa naturaleza, permitiera colocar la experiencia mexicana en la perspectiva de un entorno internacional cambiante. Más aún cuando nuestro país comenzaba un proceso de apertura hacia el exterior y de un esfuerzo de liberalización sin precedentes. Un conjunto de temas englobados en la "ideología del desarrollo" tributaria del ideario mayor de la Revolución Mexicana fueron cuestionados desde el propio Estado mexicano bajo el signo y el imperativo de la modernización, llamando la atención sobre lo que podríamos denominar la "excepcionalidad" mexicana, que a fin de cuentas estaba ya inscrita en la internacionalización de procesos, con toda la fuerza del influjo de una nueva era de globalidad.

La convocatoria estatal a discutir la reforma del Estado está abierta, y ciertamente correrá mucha tinta sobre el tema, el modesto esfuerzo de este conjunto de ensayos que escribimos entre 1985 y 1989 y que hoy se reúnen en este trabajo tienen la pretensión de inscribirse en ese debate.

Para la elaboración de este trabajo de tesis conté con el apoyo de numerosas personas e instituciones. Entre ellas quisiera destacar a Rolando Cordera que en reiteradas ocasiones me sugirió integrar los borradores y ficheros que

había logrado acumular, además fue generoso en facilitarme un conjunto de libros y sus propias notas sobre el tema que en mucho enriquecieron las fuentes originales. Además trabajamos conjuntamente en dos ensayos sobre la privatización y otro más comparando las experiencias de países semiindustrializados y que posteriormente fueron reformulados para incorporarlos en el presente trabajo. Clemente Ruiz en todo momento apoyó también mi trabajo, y me beneficié de los seminarios del doctorado en los cuales participé como estudiante del mismo entre 1985 y 1988 y que bajo su coordinación sirvieron de intercambio de ideas. En particular le estoy agradecido por su invitación a participar como ponente en dos ocasiones en el Seminario General del Doctorado en la Facultad de Economía en el cual tuve la oportunidad de presentar los borradores de dos de los ensayos contenidos en este trabajo. Igualmente estimulantes fueron los seminarios internacionales, que en el marco de la División de Estudios de Posgrado coordinó también el profesor Ruiz sobre: "Crisis financiera y mecanismos de contención" realizado en Cocoyoc en 1987, "Crecimiento, equidad y financiamiento externo" realizado en la Ciudad de México en 1989, y finalmente, "Economía política de las economías semiindustrializadas. El caso latinoamericano" realizado también en la Ciudad de México en 1990. A Ciro Velasco debo la oportunidad de haber participado, durante mi año sabático, en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en la asesoría de la Coordinación de Programación y Presupuesto y me dio amplias facilidades para elaborar un conjunto de monografías sobre temas atinentes a las reformas de las empresas públicas industriales. En repetidas ocasiones discutimos e intercambiamos ideas, y especialmente, su ayuda fue invaluable en el ensayo comparativo sobre el papel de la empresa pública en la economía mundial. Enrique Girón Z. me invitó a participar en la elaboración de tres ensayos sobre el tema de la reconversión industrial que fueron de gran apoyo, además, Enrique comentó críticamente esos trabajos. Armando Legaspi M. fue sumamente generoso con su tiempo y a lo largo de 1989 diligentemente transcribió ficheros, elaboró una buena parte de los cuadros estadísticos, y me hizo valiosos comentarios. En la última fase de la elaboración de la tesis Francisco Javier Nuñez M. y Dolores Ramírez contribuyeron a revisar el material estadístico y bibliográfico. Javier tuvo a su cargo la reordenación de los cuadros estadísticos y elaboró una monografía sobre la privatización, y Dolores, realizó una monografía sobre la privatización en México que me fue muy útil. A lo largo de 1989 conté con facilidades en el Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México en la Facultad de Economía de la UNAM y en su Seminario Interno pude intercambiar varias de las ideas contenidas en el trabajo.

## INTRODUCCION

El propósito principal de este trabajo consiste en examinar y evaluar algunos de los enfoques y experiencias más relevantes en torno a las complejas relaciones entre Estado, economía y sociedad a la luz de los profundos cambios económicos y sociales. Las ideas, teorías, modelos y prácticas que sobre el papel del Estado en la economía y sociedad se habían consolidado en la segunda posguerra comenzaron a cambiar aceleradamente en los años ochenta. Este fue el caso de la economía mixta, la planificación, la relación entre el mercado y el Estado, la macroeconomía del desarrollo, el papel de la empresa pública y el sector nacionalizado, el papel del Estado del bienestar. Todos estos fenómenos cristalizaron en la organización de instituciones y sus respectivos arreglos sociopolíticos y jurídico-contractuales, alrededor de los cuales gravitó, sin exageración, el desarrollo económico. Esta es una razón suficientemente importante para intentar su evaluación.

En los últimos años, prácticamente en todo el mundo se han dado procesos de reestructuración, para usar el término más genérico, del sistema en su conjunto. Al calor de las necesidades del "ajuste" y del cambio estructural los procesos se internacionalizaron, ciertamente ha seguido diferentes caminos nacionales dependiendo de: sus características estructurales, organizaciones socioeconómicas, la influencia de la coyuntura, las estrategias y políticas de desarrollo aplicadas; y, finalmente, por las diversas modalidades de gestión estatal, y los resultados alcanzados.

La densidad y complejidad de los temas antes señalados rebasan con mucho los límites de distinto tipo de este trabajo. A pesar de ello, nos animo la idea de contar con una visión "macroscópica" que procurara dar cuenta de un conjunto de enfoques y experiencias y que al mismo tiempo ofreciera un contexto global para abordar la experiencia mexicana, a partir de comparaciones gruesas y de los trazos principales que otros países habían seguido.

La noción de gestión estatal que aplicamos en este trabajo pretende incorporar en el sentido más amplio el fenómeno de la intervención del Estado en la economía y la sociedad. En este sentido la gestión estatal incluye los mecanismos económicos directos e indirectos que influyen en la oferta y la demanda. Es decir, el concepto comprende a la política macroeconómica (fiscal y monetaria), a las empresas públicas de distinto tipo, a las políticas sectoriales, destacadamente la industrial, y la administración pública (Véase por ejemplo la definición del Banco Mundial en su informe anual de 1988 según la cual: "La reforma debe

abarcar toda la gama de empresas macroeconómicas y microeconómicas, e intervenir en forma inclusiva en todas las ramas del sector público, gobierno central, estatal, local y empresas propiedad del Estado". La CEPAL, por su parte ha definido en términos parecidos la reforma económica y ha redefinido sus conceptos tradicionales de "intervencionismo" estatal por nociones más preocupadas en los planos de la autolimitación estatal, y la simplificación de procesos intervencionistas, y en general, la necesidad de asumir un enfoque sistémico que permita un análisis de conjunto. (CEPAL 90) ).

En lo que se refiere a los objetivos de la reforma se plantean recurrentemente ocho grandes objetivos, cuyo énfasis puede variar de país a país y entre las instituciones multilaterales: 1. modernizar al sector público y a la economía mixta, 2. impulsar al sector privado, 3. mayor eficiencia en la asignación de recursos, 4. frenar la fuga de capitales e impulsar la inversión extranjera, 5. incrementar las exportaciones y una más eficiente integración a la economía mundial, 6. reestructurar la deuda externa, 7. modernizar el sistema financiero, y 8. combatir la pobreza y la desigualdad. Todo ello en un marco de estabilidad macroeconómica y de cambio estructural.

De otra parte, la gestión estatal se refiere también a la administración de las economías mixtas que se consolidan en el mundo desde los años cuarenta bajo un arco variado de modalidades. El concepto de economía mixta, que usamos en este trabajo, lo aplicamos también en su sentido amplio, concientes de que su carácter mixto proviene de la combinación, según distintas proporciones económicas y arreglos institucionales y jurídicos, del mercado y el Estado, que este último regula, pero no suple o cancela la acción del mercado, a fin de mejorar el funcionamiento global del sistema de acuerdo a los objetivos que definan los gobiernos en un cierto orden valorativo. La economía mixta es, en ese sentido, el resultado de un largo proceso en el cual los instrumentos desarrollados por el Estado permiten intervenir en el mercado sin destruirlo, y mitigar las tendencias desorganizadoras del sistema sin eliminar las elecciones de los productores o consumidores individuales. Pero también es una filosofía política que se aleja de las visiones dicotómicas entre mercado y Estado, capital y trabajo, empresa pública y empresa privada, libertad y justicia social. No es fácil además establecer fronteras cuantitativas precisas entre un sistema que es de mercado, otro planificado y otro más mixto (Véase G. Sartori 89 v.II).

Las hipótesis más generales que animaron la elaboración de este trabajo son las siguientes:

1.- Ni antes ni ahora los procesos de reestructuración económica y las modalidades de gestión estatal han tenido lugar en un vacío político. El poder político es indispensable para constituir un sistema o régimen económico, en particular para darle materialidad y durabilidad a la producción y circulación de mercancías en el capitalismo.

El mercado, por tanto, no es una figura o entidad anterior al sistema político y en el capitalismo habría que decir que al menos desde el punto de vista estructural, el estado y el mercado se suponen el uno al otro. Cuando las fuerzas económicas arrinconan al Estado, las condiciones generales de reproducción de la sociedad se ponen en peligro: el sistema social se asoma a sus posibilidades destructivas. Cuando el Estado arrincona al mercado, o de plano busca abolirlo, la asignación de los recursos con que cuenta la sociedad se vuelve accidentada y cada vez más ineficiente. Las necesidades y la manera de satisfacerlas ya no son una expresión y una decisión libre, con un alto componente individual, sino asunto de las burocracias y las élites. El sistema en su conjunto muestra sus posibilidades "implosivas" ya no por causa de la desintegración o anarquía del mercado, sino por la hiperintegración y centralización totalitarias. Así el pluralismo, la diversidad, la iniciativa y, en consecuencia la posibilidad de libertad, se congelan.

Esta es la experiencia del siglo XX. Lo constatamos de nuevo ahora, con el fin del comunismo como método totalizador de organización y conducción de la sociedad. Gracias a ello, urgencia de redefinir las relaciones entre el Estado y el mercado se vuelve una necesidad universal y no sólo una preferencia ideológica. No se trata, entonces, del "fin de la historia", sino del principio de una nueva fase.

2.- Los ajustes económicos y las reestructuraciones productivas en curso, así como los esquemas alternativos por venir, requieren de una aproximación menos ideologizada, más pragmática pero a la vez menos instrumental, a la cuestión del Estado, como conjunto institucional autónomo, capaz de generar y gestar iniciativas de amplio espectro, así como componente orgánico aunque complejo de la economía moderna.

Autonomía e intervención en el espacio propiamente económico, capacidad para realizar ambas, modo o modos de hacerlo, estilo y visión respecto de ello, desde la sociedad y el Estado, son así algunas de las vertientes centrales que definen la problemática sobre el futuro del Estado, tanto en las economías centrales como en las semiperiféricas y periféricas.

Los cambios a que nos enfrenta la economía política mundial son formidables y todavía no acaban de adquirir un perfil si no definitivo, por lo menos relativamente estable. Los desarrollos en el este europeo y la URSS, así como el torbellino desencadenado en la China postMao, pueden desembocar en enormes reasignaciones de los recursos mundiales, en particular de aquellos que, en otras condiciones, podrían canalizarse a las áreas de la semiperiferia más necesitadas de fondos financieros externos, como América Latina. Ello, por sí sólo, le plantea un desafío formidable a los Estados de los países semiindustrializados de la región: mantener la cohesión social en medio o al final de un ajuste drástico como el experimentado en los ochenta, procesar la reestructuración industrial necesaria para no ser expulsados de la competencia y llegar a acuerdos de gran alcance con los estados avanzados y el capital financiero internacional y las transnacionales para asegurar un mínimo técnico de divisas, siguen siendo los temas de la agenda de los Estados empeñados en ir más allá del ajuste impuesto por la deuda y modernizar las estructuras económicas y sociales de sus naciones.

3.- Los desafíos y las amenazas del presente, no alteran algunas de las coordenadas de fondo de la dinámica estatal. La noción de autonomía estatal, en particular, persiste como central para el análisis y para definir y evaluar las tareas del Estado. Como construir una burocracia comprometida y capaz de llevar adelante la gestión estatal, como alcanzar plataformas dinámicas de redefinición de las relaciones entre el estado y los actores sociales y económicos, como encontrar maneras de inducción y compromiso de estos actores, con intereses particulares o sectoriales, en propositos generales, públicos, son cuestiones pertinentes, urgentes en el caso de México, tanto o más que las que provienen de una debilidad financiera crónica, de la precariedad productiva o del atraso tecnológico.

El ajuste, cuando se le ve como una operación de adaptación a nuevas circunstancias estructurales transnacionales, es decir, cuando se le ve como una necesidad que trasciende las exigencias de la comunidad financiera internacional, implica estos procesos de reordenación político-económica. El Estado tiene que conducir y despejar las grandes ecuaciones contenidas en el ajuste, a la vez que llevar a cabo el suyo propio.

4.- El tema de la reestructuración económica y la reforma estatal se puso de moda entre nosotros al calor de las políticas instrumentadas frente a la llamada crisis de la deuda. Ello ha encontrado diversas expresiones nacionales e impuesto drásticas revisiones conceptuales y políticas. Las promesas de crecimiento sostenido y estable, y de mayor equidad y bienestar, aparte de carecer de una efectiva

congruencia con la filosofía que ordena el pensamiento neoliberal, al no cumplirse y mantenerse incumplidas en el tiempo, amenazan la propia capacidad de la élite estatal para avanzar en el proceso de ajuste, mantener efectivamente aisladas de las presiones sectoriales inmediatas y arribar en efecto a una nueva situación, duradera, en materia de finanzas públicas. Sin ello, es claro, el ajuste macroeconómico será siempre inconcluso. Tanto desde el punto de vista estratégico, como del de las políticas frente a la inestabilidad interna y externa, es inevitable por tanto identificar las coordenadas analíticas e ideológicas más pertinentes y hacerlas explícitas, lo cual con frecuencia se soslaya o de plano se niega.

5.- Habría que empezar por decir que ni económicamente, ni atendiendo a los principios de la teoría democrática, hay un tamaño óptimo de Estado. Así, las decisiones sobre el Estado, su tamaño, composición y manera de actuar, no obedecen a ningún supuesto modelo universal, positivo o normativo, sino a necesidades sociales y proyectos políticos que son puestos en acto por el propio Estado.

Lo privado y lo público, el Estado y el mercado, dan lugar en la realidad histórica internacional a economías mixtas que son combinaciones más que polaridades, cuyo contenido y sentido específicos tienen estrecha relación con las coyunturas en que tienen lugar esas mezclas y permutas. El peso de lo nacional, incluso en contextos definidos férreamente por una crisis general, como sucedió en los treinta y sucede ahora, es, si no decisivo sí fundamental, lo cual le da a la política un papel activo a todo lo largo del proceso de ajuste o cambio estatal.

Lo que se requiere, más bien, es entender y asimilar la necesidad de contar con mecanismos político económicos en torno a los cuales pueda organizarse el crecimiento y la existencia social, desconocer que el calendario de combinaciones entre los mecanismos paradigmáticos de organización socioeconómica y asignación de recursos, es por hipótesis, un itinerario abierto y lleno de potencialidades.

La privatización, como mecanismo puntual de la reestructuración de la gestión estatal, es más que una moda. Es una propuesta ideológica, sin duda, pero recoge necesidades puestas de relieve por la crisis actual, que apuntan con claridad no solo a nuevas formas de modular y administrar la demanda, sino al terreno de la oferta y la productividad. Consecuentemente, la reestructuración productiva nos remite casi de modo natural a los temas relativos a la división y canalización de los esfuerzos económicos públicos y privados, es decir, a replantear el esquema institucional de la producción y la distribución.

6.- La agudización de la competencia internacional, por su parte, en un contexto de acentuada movilidad financiera a nivel global, pone en cuestión los patrones conocidos de financiamiento internacional, en especial el recurso al endeudamiento externo, lo cual le plantea a todas las economías, en especial a las deudoras semiindustrializadas, como tema crucial y de coyuntura, el del control de sus finanzas estatales, en particular el referente al financiamiento del déficit público. En este contexto, el déficit va también más allá de la moda o la creencia. Sin embargo, tanto la privatización como la situación deficitaria del Estado, tienen que ubicarse en un horizonte comparativo y conceptual que indica, antes, durante y después del ajuste, la inconveniencia de recurrir a recetas o medidas genericas. Cuando se introduce la enseñanza comparativa y se reflexiona sobre necesidades históricas específicas, de economías concretas, los absolutos pierden todo su encanto.

La reestructuración de la gestión estatal, que incluye acciones privatizadoras y una revisión a fondo del financiamiento público, es necesaria e irreversible. Lo que se tiene enfrente, más bien, es la capacidad del Estado y los sistemas políticos para adoptar formas eficaces de incorporación de los intereses particulares al proceso de transición, así como de nuevos esquemas de acuerdos y entendimientos, sociales, políticos e institucionales. En particular, se debe ser capaz de responder a preguntas sobre las formas de gestión y evaluación del ejercicio estatal, punto de partida inevitable para una recreación efectiva de proyectos y prepositos integradores del espacio público.

El trabajo está estructurado en cuatro capítulos, y un epílogo. En el primero, se intenta presentar un cuadro general que apunta hacia la búsqueda del trasfondo teórico e histórico en los planos político y económico, que nos parecen pertinentes para dar cuerpo a la noción de gestión estatal y el concepto de reestructuración económica. En el segundo capítulo, nos proponemos ubicar los temas que a nuestro juicio han estado presentes en el debate sobre la reestructuración económica y sus conexiones con las gestión estatal, al mismo tiempo que describimos grosso modo algunas de las experiencias más ilustrativas al respecto, intentando en lo posible confrontar los enfoques con la realidad, ilustrándolo con la reestructuración industrial, y finalmente, generar un marco de referencia que pueda ser útil para una comparación. En el tercer capítulo, abordamos más en particular el fenómeno de la empresa pública, sus enfoques y experiencias, y analizamos su reestructuración desde la perspectiva de la privatización. En el cuarto capítulo abordamos el caso mexicano con el telón de fondo de los capítulos anteriores. Finalmente, presentamos un epílogo a modo -no de conclusiones- sino de pistas de investigación.



**CAPITULO UNO. ESTADO Y DESARROLLO. UNA VISION DE CONJUNTO DE LOS ENFOQUES Y MODELOS.**

**1.1. Los paradigmas de la gestión estatal.**

**1.1.1. La crisis del keynesianismo: fin o renovación.**

El keynesianismo, como una de las más importantes teorías, fue capaz no solo de "administrar la demanda" sino además, generar "proyectos nacionales" que permitieron la formación de coaliciones sociales estables y fuertes a través de los partidos y los sindicatos, reformar y crear nuevas instituciones, y por supuesto, establecer gobiernos. Ese poderoso influjo parece haber perdido fuerza y para muchos se ha erosionado irreversiblemente en los últimos años.

En los años de su apogeo los gobiernos de los países desarrollados consiguieron, a través de la manipulación de las políticas monetaria y fiscal, que la economía lograra niveles de crecimiento alto y en condiciones de relativa estabilidad. Hubo una notable capacidad para colocar el crédito y financiar el desarrollo, manejar las tasas de interés e impulsar políticas expansivas a través de una dramática expansión del gasto público. En los países de la periferia la fuerza de las "razones" de Keynes también logró influencia práctica e ideológica. Hoy, por el contrario, urbi et orbi el keynesianismo, en su sentido más amplio y al menos en sus formulaciones más clásicas, parece no tener respuestas a los problemas actuales del ajuste y la reestructuración económica, y por supuesto de la misma reforma estatal.

En este contexto hizo su reaparición la nueva ortodoxia, que regresó firmemente a los antiguos cimientos de la teoría económica basados en la visión del equilibrio general y de la capacidad autorreguladora del sistema económico por medio del mercado. Esta es su piedra filosófica de la cual deriva sus más fuertes creencias y poder ideológico. Su formalización es sofisticada y hasta es argumentada rigurosamente, pero sus pruebas son escasas o débiles. A pesar de lo controversial que resulta aceptar sus diversas versiones, no hay duda de que muchos han asumido los dogmas. La elección académica de alguna teoría e ideología no es ciertamente indiferente, pues estas han sido aceptadas por varios gobiernos en el mundo, y sus consecuencias han sido graves y con enormes costos sociales (Véase Arida y Taylor 85).

La realidad económica es obviamente más compleja que las teorías y se rebela a la natural simplificación contenida en estas últimas, más aún si introducimos la

dimensión política de la economía y nos preguntamos porqué las naciones aplican ciertas políticas económicas y no otras, porqué cambian o permanecen esas políticas, y porqué se puede pasar de la estabilidad económica a la inestabilidad. El análisis económico per se sería insuficiente para dar cuenta de esta mayor complejidad, cuando entran en escena los agentes y grupos con diversos intereses y pasiones, las múltiples instituciones, los diferentes patrones de organización cultural y la heterogeneidad estructural de las economías. ( Véase Hall 86 capítulo 10). Las dudas surgen y pueden convencernos de que no existe una teoría única capaz de explicar adecuadamente cualquier fenómeno económico en un contexto cambiante. Sin embargo, hay unas teorías más dominantes que otras, pero todas intentan presentarse como respuestas e interpretaciones válidas, si bien en todo caso, en todos los casos, sólo tienen la pretensión de alcanzar ese objetivo. Ello vale incluso para aquellas teorías sustentadas en pruebas empíricas a veces muy desarrolladas desde el punto de vista de su expresión matemática. Pero, en último término, no se puede ocultar el hecho de que están construidas sobre la base de supuestos, algunos verificables empíricamente, y otros, que simplemente se les concibe como variables no observables, o que no forman parte del análisis económico (L. Thurow 88).

Por ejemplo, la teoría neoclásica una de las más sólidas está sustentada en una visión del equilibrio general, susceptible de representarse matemáticamente, ello la ha convertido en una herramienta útil para describir y pronosticar acontecimientos económicos. Sin embargo, de ello no se puede desprender como conclusión absoluta que el mercado sea siempre la mejor opción económica en términos de costo beneficio, de asignación de recursos, de obtención del máximo bienestar, etcetera, que por ejemplo, otras alternativas que postulan controles de la economía que regulen al mercado. Es controversial y poco realista recomendar el libre juego del mercado como la única opción válida; porque es evidente que existen imperfecciones en el mercado, que no se pueden eliminar simplemente ignorándolas. Las teorías económicas concluyen postulando modelos de distinta naturaleza para describir y organizar ideas o eventos, para interpretar el funcionamiento de hipótesis en condiciones de operación ideales, es decir, si se cumplen los supuestos y las restricciones, para pronosticar lo que ocurrirá en los procesos económicos reales, para diseñar políticas que influyan en los eventos económicos y los controlen, y finalmente, proponer escalas normativas en términos de la búsqueda de la racionalidad y el logro del bienestar. Sin embargo, independientemente del modo en que se construyan con modelos limitados por su ámbito de competencia y por la presencia de factores aleatorios. Y además, y aun sin proponerselo expresamente, todos esos modelos involucran juicios de valor no económico cuando se

propugna por acceder a un estado óptimo, que sea capaz de combinar en un equilibrio adecuado la eficacia económica y la social, o que minimice los costos sociales y maximice los rendimientos económicos (L. Thurow 88).

Las teorías involucran juicios de valor y divide el campo de los economistas, y así éstos aparecen como liberales o conservadores, keynesianos o monetaristas, etcétera. De otra parte los economistas no pueden posponer, por mucho tiempo, las recomendaciones que servirán para la toma de decisiones sobre los eventos económicos que están en curso. La macroeconomía en alguna de sus variantes logró mantenerse como dominante cuatro decenios antes de que comenzara a hablarse en medios académicos y políticos de su crisis. A qué factores debe atribuirse su crisis es un asunto relevante para no establecer una perspectiva analítica monista o unívoca. Es decir, que preguntas son básicas para su explicación: el agotamiento de su capacidad explicativa y propositiva, o la nueva dinámica y contradicciones de las economías, o el surgimiento de modelos teóricos más capaces de enfrentar problemas nuevos y simultáneamente colmar las insuficiencias teóricas del keynesianismo. Tomemos como ejemplo esta última pregunta: concedamos como hipótesis que el keynesianismo entró en crisis, y que éste había inspirado las políticas de bienestar que permitieron crecimiento y estabilidad macroeconómica, mayor igualdad y democracia, pero admitamos, también sin conceder, que detrás de esas políticas se acumularon ineficiencias e irracionalidades. Estas a su vez crearon un ambiente ideológico que propició el renacimiento de las teorías liberales, que se autopostularon capaces de resolver las irracionalidades a través de la construcción de modelos de comportamiento para la toma de decisiones racionales, aunque sin decirlo se planteaba adicionalmente la "contrarreforma" de las instituciones que habían surgido al calor de la economía del bienestar. Estas nuevas teorías comenzaron por construir referentes en las ideas fundadoras de los neoclásicos de ahí su "fundamentalismo" y su inspiración liberal en aquellas doctrinas eminentemente ético individualistas. Y su basamento analítico fue claramente monológico (principios rígidos) que dieron lugar en la política y la economía a nuevas versiones de los viejos esquemas liberales. Así aparecieron o reaparecieron con fuerza: Robert Nozick (Anarquía, Estado y Utopía 88) la propuesta del Estado mínimo, de F. Von Hayek por una contrarrevolución de la ciencia (52), de Karl Popper la sociedad abierta ( 56 ), de I. Berlin las contracorrientes ( 83 ), de J. Rawls por una teoría de la justicia distributiva (79), todas ellas fueron cobrando influencia incluso por encima de los viejos liberales. En el ámbito de la economía aparecieron la economía de la oferta, el public choice de J. Buchanan, las expectativas racionales y

la macroeconomía después de Keynes (Sargent y Lucas los nuevos clásicos 88).

Por su notable influencia ideológica y política conviene tener presentes los elementos básicos del ofertismo y de las expectativas racionales, y sugerir sólo a título ilustrativo algunos tópicos pertinentes a la cuestión de la intervención estatal (veamos la síntesis que nos ofrece L. Thurow, 85).

El ofertismo se apoya analíticamente en la noción de equilibrio general y en consecuencia postula que los problemas de la oferta se resuelven automáticamente, es decir, el esfuerzo de maximización de ingresos conduce a un nivel de producción correcto y que compatibiliza el crecimiento real con el potencial. Ello se consigue en términos del logro de la máxima eficiencia.

Para esta corriente la economía no funciona mal intrínsecamente, sino a causa de alteraciones externas y que no están localizadas en los monopolios privados sino en la intervención del Estado en la economía. La conclusión es que esa función debe disminuir hasta el punto en que la economía de la oferta sea eficiente en la asignación de los recursos. El simplismo de su argumentación la volvió muy atractiva para muchos políticos y electores. Es cierto que ya había antecedentes de este tipo de programas basados en el ofertismo, en especial cuando se presentaron barruntos de estancamiento económico en E.U., el ascenso de la URSS y la seria amenaza económica japonesa y europea, incluyendo más recientemente el desafío del sudeste asiático. Esos elementos llevaron a las administraciones de Kennedy y Johnson a aplicar políticas del lado de la oferta que ciertamente no se sostuvieron por mucho tiempo, aunque sí fueron intermitentes. Los componentes básicos de la economía de la oferta son: importante reducción de impuestos, reducción del gasto en bienestar, incremento del gasto en defensa, disminución de la regulación estatal y restricción monetaria. La lógica del funcionamiento de esa política consiste en que la desgravación aumentará el ingreso disponible de la sociedad y estimulará el trabajo, la inversión, y en general elevará la productividad. Esta política, se argumenta, obligará a propietarios y trabajadores a reforzar sus provisiones en materia social, y el gasto en defensa por su parte, apoyará la inversión, la investigación y la productividad. La disminución en la oferta monetaria tendrá un claro efecto antiinflacionario, pero con una novedad, estas políticas no serían recesivas. La desregulación económica apoyaría y estimularía el desarrollo del sector privado.

La explicación ofertista consiste en atribuir a la política fiscal un efecto neutral sobre el ingreso, aunque sí afecta los precios relativos al distorsionarlos. El

programa de recorte fiscal inclinará radicalmente a los individuos al ahorro y sobretodo al trabajo. Con ello baja el salario de reserva de los trabajadores y ello provoca un aumento del ingreso y una disminución del desempleo. Sin embargo, esto ultimo es el punto más débil del ofertismo pues no tiene repuestas sobre las imperfecciones del mercado porque el unico factor, según ellos, que genera desequilibrios es la intervención del Estado y es el elemento de distorsión del mercado en ultima instancia, y por supuesto no el mercado mismo.

Las bases de las expectativas racionales consisten en considerar en el centro el equilibrio general y su regulador el mercado; el activismo del Estado es el foco decisivo de interferencias en materia de precios, y los agentes económicos son esencialmente racionales y prácticamente nunca incurrir en decisiones irracionales o al menos no sistemáticamente.

La diferencia principal entre las expectativas y el ofertismo consiste en que para este ultimo la información de que disponen los agentes económicos es prácticamente perfecta, y para las expectativas en cambio no, es decir, los agentes conocen lo que es posible saber. Consideran que puede haber muchos casos en los cuales deberían saber y sin embargo no saben.

Para las expectativas además la política monetaria no es relevante, en esta sentido difieren de ofertistas y monetaristas, sin embargo coinciden en la futilidad de la política económica. La conclusión a la que arriban es en consecuencia bastante pesimista puesto que se puede hacer muy poco para cambiar el rumbo de la economía, y lo unico realmente posible es crear condiciones para que las metas de política se ajusten lo mayor posible a las expectativas de los agentes que por definición son racionales; en consecuencia el activismo estatal no ayuda en nada. Es decir, lo verdaderamente relevante es el modo en que el mercado logre ir alineando adecuadamente los precios relativos en la dirección de las metas propuestas en coincidencia con las de los agentes, pero en ultima instancia nada afecta a nada solo que no se cumplan las expectativas.

Para esta corriente a fin de cuentas los "shocks" aleatorios son de corto plazo, aprendidos racionalmente y asimilados por la economía, en esta perspectiva es inconcebible shocks grandes y persistentes que desequilibren a la economía mas alla del nivel que postulan como "tan perfecto como sea posible". La causa de las perturbaciones económicas se atribuye a imperfecciones en el conocimiento de la información atribuidas al proceso de formación de la política económica.

Esta corriente, en consecuencia, sostiene la neutralidad de la política económica, y en particular, de la macroeconomía keynesiana. Para las expectativas el papel de quienes hacen la política económica debe consistir en actuar consistentemente, es decir, tomar las decisiones que ya se están tomando.

Sus insuficiencias e inconsistencias son las siguientes: no explican problemas persistentes y de largo plazo, como es la incertidumbre sino solamente aspectos coyunturales como los riesgos; tampoco el tránsito de una situación de expectativas racionales a una de expectativas adaptativas, pues al final se reducen a racionales, es decir, tautología. Un ejemplo lo ilustra: los empresarios creen que la inflación es una función del déficit fiscal (teóricamente esto es inconsistente con las expectativas) pero se cree que efectivamente impulsa la inflación que eventualmente conducirá a una política monetaria restrictiva, que incrementa los intereses de la deuda pública interna, lo que efectivamente empeorará el nivel del déficit y dará un nuevo impulso a la inflación. Además muchas veces se derivan conclusiones irreales como puede ser el caso de postular que los individuos tienen el mismo modelo o llegan a las mismas conclusiones que los operadores del modelo lo cual evidentemente es irreal.

La teoría económica convencional retomo a finales de los años sesenta un conjunto de ideas de inspiración liberal que cobraron fuerza en el public choice, el ofertismo y la expectativas racionales. En ellas fue eliminada la pregunta de porque el capitalismo es tan inestable o cual puede ser su irracionalidad simplemente son cuestiones que para esas corrientes no tienen sentido. Ciertamente esas corrientes han pretendido ir mas allá del monetarismo más simplista, y han tratado si bien insuficientemente de introducir el problema del ciclo económico aunque buscando hacerlo compatible con el equilibrio. Sus versiones más serias reconocen que existen formulaciones Keynesianas que también se han preocupado por el mercado y las cuestiones financieras, pero mantienen discrepancias irreconciliables, la más general e importante es en torno al papel del Estado y el mercado, y sus implicaciones sobre la inestabilidad intrínseca del sistema, y la persistencia de la desigualdad y la mala distribución del ingreso, así como del poder político.

El sistema keynesiano es todavía a la fecha el más ambicioso. Aspira integrar al análisis global el sistema monetario y la intervención del Estado como indispensables para explicar la coherencia o inconsistencia del sistema. El acento se coloca claramente en un orden inverso, el aparato teórico tiene que explicar las fluctuaciones y no la coherencia total del sistema como en las concepciones

de equilibrio general. En este sentido el keynesianismo supera al monetarismo y dos de sus variantes el ofertismo y la expectativas racionales. El monetarismo en particular es una teoría de corte de la realidad, es decir, se refiere al impacto de la oferta monetaria sobre el nivel de actividad y la inflación, y los instrumentos de política están sustentados en alguna versión mas o menos desarrollada de la teoría cuantitativa del dinero ( $MiVi=Px$ ). Así los comunes denominadores a esas tres corrientes son a fin de cuentas subrayar la pasividad de la política económica, y por el contrario, acutuar las bondades de los precios para acceder al equilibrio macroeconómico. Coinciden en criticar al keynesianismo en dos ámbitos: sus secuelas inflacionarias y desestabilizadoras, y la labilidad de la presentación de los modelos en su formalización automática y econométrica (Sargent y Lucas 88).

Por su parte, el keynesianismo en sentido amplio debe ser sensible a críticas razonables y atendibles. Una importante se refiere al problema del énfasis en el lado de la demanda, cuestión que fue correcta en los años treinta, pero que actualmente es insuficiente para explicar la crisis solo desde esa perspectiva.

Un listado de problemas económicos actuales mostraria como no todos ellos son macroeconómicos en el sentido keynesiano, ni estructurales, ni generales, y por tanto requieren de políticas específicas, algunas microeconómicas, y de muchos análisis orientados hacia la oferta. Una concepción no simplista de la economía de la oferta atenderia el siguiente espectro de temas: la demografía, la productividad, los energéticos, la regulación estatal, el medio ambiente, los recursos naturales y los alimentos. En decir, la concepción de la economía de la oferta va más alla del simplismo de atender el ambito estrecho de la reducción de impuestos. Se trataria de desarrollar las relaciones pertinentes entre la oferta y la demanda, la macro y la microeconomía (L. Klein, 88).

Los problemas económicos actuales no pueden ser atacados con las políticas macroeconómicas tradicionales, éstas son necesarias pero deben estar orientadas a nuevos frentes problemáticos: escaseces de recursos básicos, modernización de la regulación estatal, reestructuración industrial y laboral, desarrollo y medio ambiente, competitividad y productividad, etcetera. Las políticas estructurales, por su parte, deberán ser tan desagregadas como sea necesario para arribar a diagnósticos y políticas puntuales en materia de sectores, ramas, empresas, recursos o rubros de ellos, sectores de población, etcetera. Este tipo de instrumentos y políticas si requieren de una teoría, no necesariamente novedosa, sino adecuada a

satisfacer las nuevas necesidades. Probablemente ello podría surgir en el ámbito del keynesianismo partiendo de la demanda agregada, de la formación de ingresos de los factores y la determinación de los indicadores del mercado (precios, salarios e interés). En el lado de la oferta la tecnología, las tendencias de la productividad y flujos interindustriales, en la óptica de Leontief deberían tratarse los coeficientes de insumo producto como dependientes de los cambios de los precios relativos. La aspiración consistiría en intentar construir un sistema dinámico a gran escala, no lineal y estocástico que justamente sea capaz de permitir la administración de la demanda agregada y la política estructural de la oferta.

Ese sistema conceptual buscaría integrar (no fundir) cuatro niveles del análisis: el macroeconómico, el crecimiento, la economía sectorial destacadamente la industrial y la agrícola y el insumo-producto que se referirían respectivamente a los siguientes campos: el comportamiento de los agentes económicos desde la perspectiva de la toma de decisiones; el eslabonamiento de la toma de decisiones; las decisiones microeconómicas y la formación de precios; y los modelos de análisis de largo plazo rígidos. Es decir, entre los modelos agregados macroeconómicos y los de comportamiento de los agentes económicos se establecerían las relaciones microeconómicas. Los niveles de agregación serían dos: el marco analítico del equilibrio general; y el de equilibrio parcial por mercados destacadamente el de dinero y de trabajo.

El nivel de equilibrio general se ha impuesto como dominante en el análisis convencional porque permite arribar a una visión de conjunto macroscópica y modelable matemática y econométrica, es mas elegante y tiene consistencia formal monológica. Pero no da respuestas a problemas referidos al funcionamiento de estructuras oligopolísticas, distorsiones de precios, fluctuaciones y recesiones. En cambio el equilibrio parcial fue menos contundente entre los economistas por las dificultades para definir un mercado desagregado, la definición de una industria o rama, y el problema de los mercados que no se vacían completamente con precios de subasta. Y también persiste cierta tautología, es decir, si uno de los mercados se encuentra en desequilibrio es a causa de que otro también lo está pero no hay explicación satisfactoria sobre los mecanismos que desencadenaron el desequilibrio.

Los supuestos microeconómicos son conocidos: a) existe un encadenamiento entre el consumo, el consumidor, paquetes de bienes elegidos por preferencias racionales, función optimizada según la restricción presupuestaria; y b) del lado de la oferta la producción se eslabona, con productos, empresas, optimizan función de beneficios, buscan



mejorar estructura de costos y aumentar rentabilidad, maximizar ingresos y minimizar costos simultáneamente, el conjunto de posibilidades se refleja en una función de producción, dada una tecnología y precios que son fijados por el mercado.

En este nivel de análisis microeconómico se desarrollan dos tipos de enfoques, el general y el parcial. En este último las curvas de demanda y de oferta para cada empresa y productor son individuales y referidas a cada uno de los mercados. En el general se calcula un vector de precios que asegura satisfacción plena de la demanda y a un precio mayor o igual a cero. Existe equilibrio y se forma un vector de precios asociado a una demanda en condición de equilibrio en donde son optimizadas la función de producción y consumo. Este es esquemáticamente el fundamento de la economía del bienestar y sobre cuya base se puede construir un modelo macroeconómico con funciones de producción en donde obligadamente se cumplen las leyes de Say y de Walras.

En el análisis del crecimiento económico, esos modelos permiten incorporar los acervos de capital no solo como un dato sino como elementos centrales en la explicación del nivel de actividad. Si los modelos de crecimiento son de inspiración keynesiana no existe, en cambio, compatibilidad entre los niveles micro y macroeconómico, estos modelos solo son agregados o sea multisectoriales y con múltiples agentes. En la teoría de la estructura industrial (economía industrial) de influencia marshalliana en los años veinte cuya unidad de análisis es la industria en condiciones de competencia perfecta, se avanzó a la competencia oligopolica en los años treinta en particular con la introducción de la obra de Sraffa como una alternativa al enfoque neoclásico. Pero la teoría de la competencia imperfecta no llegó a un modelo acabado pero tuvo desarrollos que han tenido aplicaciones prácticas en materia de determinación de precios, y ello fue crucial para el desarrollo de la teoría de la organización industrial y de las teorías gerenciales.

### 1.1.2. La política Económica y la gestión Estatal.

La política económica es un proceso social en el cual los aspectos políticos y los económicos están estrechamente relacionados, permitiendo a los distintos grupos sociales su participación en el desarrollo. La política económica es además un campo de la política en el cual las acciones del poder y sus decisiones sobre la producción, la distribución, el financiamiento, y el uso del excedente se enfrentan y simultáneamente resuelven, a través de mecanismos e instituciones del poder político en materia económica. En este nivel de generalidad la política

económica es uno de los mecanismos de la gestión estatal y atiende permanentemente la necesidad de regular un sistema que dejado en libertad tiende a la inestabilidad económica, social y política.

La política económica como una práctica estatal está determinada por las condiciones históricas, las confrontaciones entre los diferentes agentes, el nivel de desarrollo alcanzado, las formas de inserción en la economía mundial, las condiciones geopolíticas y geoeconómicas, y la dotación de recursos humanos y naturales.

La política económica es administrada a través de instrumentos y acciones y el Estado es su principal protagonista. Las políticas seguidas se modifican en el transcurso del tiempo y difieren entre los países dependiendo del nivel de desarrollo; de igual modo los objetivos y los instrumentos de la política económica también se modifican atendiendo a los cambios que ocurren en la relación entre el Estado, la sociedad y la economía.

En el largo plazo la política económica aparece como diluida en el desarrollo económico y como un elemento natural o espontáneo. Sin embargo, en la práctica se da una peculiar combinación de objetivos económicos y políticos en la acción estatal que inciden en los desajustes y ajustes derivados justamente de la aplicación de las políticas económicas.

Los objetivos de política económica constituyen una suerte de síntesis entre lo económico y lo político que revela que esos objetivos son económicos y políticos simultáneamente. La política económica no puede ser concebida solo como una técnica instrumental y económica ni tampoco como mera política, es también un resultado social del proceso más o menos conflictivo entre los agentes que tienden a consolidar, recrear y disolver equilibrios políticos y sociales que se procesan en el campo económico. Por estas razones surgen en la sociedad opciones diferenciadas encaminadas a crear un nuevo proyecto o reforzar el existente; y es en este sentido que la política económica no es privativa del Estado o de un grupo social determinado sino del conjunto de la sociedad.

Los instrumentos y objetivos de la política económica se crean, modifican o adaptan como respuestas a las circunstancias específicas en las cuales el Estado interviene. A lo largo del tiempo se modifica el contenido de los instrumentos y cambia la forma de emplearlos. Las nuevas y diversas funciones del Estado responde a las nuevas necesidades y pugna de intereses que en el ámbito estatal expresan los objetivos de los distintos grupos sociales.

Los objetivos de la política económica deben ser capaces de expresar los intereses sustantivos de los grupos dominantes, pero también consideran los intereses de los grupos dominados para garantizar consenso. Desde este punto de vista la política económica es disputada por los distintos grupos en lo ideológico, en la asignación de recursos, en la creación y orientación de las instituciones y en el establecimiento del marco jurídico pertinente.

La política económica buscará el establecimiento de un pacto social con el mayor consenso posible sin que ello implique la cancelación absoluta del conflicto social, sino solamente la delimitación de su campo. Así la institucionalización del conflicto ocurre por distintas vías: la económica, la política y aún la estatal. La relación que se establece entre consenso y conflicto social es contradictoria y expresa las particularidades de la administración de la política económica. Dicho de otro modo, la tensión entre el consenso y el conflicto social constituye la modalidad particular de articulación entre la lucha social y la formulación de la política económica. Sin embargo, en la realidad no ocurren las situaciones polares: una que absolutiza el consenso esperando la desaparición del conflicto social o que supone su eliminación como condición de la política económica; y otra, que también absolutiza el aspecto consensual pero niega la posibilidad de compromisos y acuerdos entre los grupos sociales. En este sentido el establecimiento del consenso es un proceso dinámico y contradictorio.

Por todo lo anterior el Estado es el agente único con capacidad de institucionalizar los procesos de política económica aprobando objetivos, aplicando instrumentos, organizando instituciones, evaluando las acciones aplicadas, y estableciendo compromisos entre diferentes grupos sociales para procurar su equilibrio. El conflicto social no se cancela, sigue su curso en la sociedad civil, en la red institucional y de los aparatos del Estado, y entre los diversos núcleos de poder.

La política económica puede modelar el funcionamiento del sistema, no sin vaivenes y contradicciones, mediante la aplicación de instrumentos, imponiéndole cierto dinamismo, reduciendo los efectos de fenómenos negativos, y promoviendo o desestimulando ciertos sectores y grupos.

El anterior enfoque permite comprender que las presiones políticas de los grupos sociales inciden decisivamente en la política económica, pero no son perversas ni ilegítimas intrínsecamente, por el contrario, buscan apoyos y ganar influencia entre los grupos para avanzar en la conformación de una red institucional y en las formas que asumen los procesos concretos de toma de decisiones. Es decir, las luchas políticas pasadas de los

grupos cristalizan en instituciones que contribuyen a la defensa de sus intereses inmediatos y mediatos, y que a veces logran trascender los de las corporaciones que representan.

### 1.1.3. Las fluctuaciones macroeconómicas y la gestión estatal.

Las fluctuaciones del sistema económico, las fuerzas que las provocan y las contrafuerzas que las regulan han estado presentes en las principales controversias de los economistas, y son el campo más relevante de acción de la gestión estatal. En efecto, el capitalismo está sujeto a crisis y tiene una dinámica cíclica con auges y recesiones, es decir, su desempeño es desigual en el tiempo y el espacio. Desde una perspectiva histórica el capitalismo ha conocido diferentes etapas (Maddison (87)), bien caracterizadas y documentadas, en las cuales los mecanismos de expansión o depresión se han localizado históricamente en diferentes elementos del sistema. Este macrofenómeno ha intentado ser explicado a través de cuatro enfoques. El primero postula que la evolución de la economía depende en última instancia de la marcha de la productividad. En efecto, Maddison propone al respecto una hipótesis que consiste en explicar la tasa media de crecimiento del PIB en el largo plazo (y sus fluctuaciones) a través de la suma de las tasas medias de crecimiento de los factores de la producción que consideran claves para explicar el crecimiento. El segundo enfoque, (Minsky 87 y 88 y Ch. Kindleberger '82) coloca el acento en el papel que juega el sistema financiero para la expansión pero también en la generación de las turbulencias macroeconómicas y ello explica la presencia potencial de una situación de fragilidad financiera del sistema económico. Un tercer enfoque, más amplio, que combina el análisis en los cambios en la productividad y el sistema financiero en la marcha del sistema ha sido desarrollado por la llamada escuela regulacionista francesa (Boyer y Mistral, 78 y Aglietta 79). Finalmente, un cuarto enfoque, pone el énfasis en el papel de las instituciones y destacadamente del Estado en el desempeño económico (P. Hall 86 y Williamson 89).

En nuestra opinión es plausible sostener que la evolución del sistema ha dependido simultáneamente del efecto combinado de la productividad, la organización del sistema financiero expresado en el curso de las variables financieras macroeconómicas monetarias y financieras, y del Estado a través de la política económica, en especial la fiscal. Así el movimiento de los precios no depende sólo y ni de manera principal de la cantidad de dinero sino del comportamiento de la productividad y del complejo sistema financiero. Este último en particular ha jugado

un papel desestabilizador del sistema económico y de generador de dificultades para la autocorrección de sus desequilibrios. La política económica, dependiendo por supuesto de su eficacia y consistencia, será un mecanismo más o menos adecuado para lograr márgenes razonables de estabilidad de la economía, aunque ello no elimina esencialmente su carácter cíclico.

La anterior hipótesis obviamente no ha sido aceptada unánimemente, y por el contrario, ha puesto de relieve los puntos centrales de la controversia sobre la explicación del desempeño desigual y crítico del sistema dividiendo el campo del debate en muy encontradas posiciones. Para los fines de nuestro trabajo nos interesa destacar el papel del Estado en la regulación del sistema a través de distintos mecanismos. Papel crecientemente importante desde 1929 y en los años del auge de posguerra. A lo largo de esos años el pragmatismo contenido en las políticas económicas y su éxito relativo se fue imponiendo como dominante y, en cambio, la importancia y notoriedad de los temas relacionados con los ciclos y la crisis se fueron diluyendo.

Las nuevas ideas que nutrieron la teoría y la práctica de la gestión estatal (a partir de Keynes) lograron una notable influencia e importancia y fueron utilizadas en combinación con teorías que a veces no eran consistentes o compatibles entre sí, el ejemplo más conspicuo lo constituye la denominada síntesis neoclásica. Esta precisión es conveniente para no generalizar la existencia de un sólo modelo y sus aplicaciones, cuando en la realidad la regla fue la puesta en práctica de distintos enfoques.

En efecto, las políticas que se aplicaron y generalizaron, fueron resultado de una combinación de ideas a partir de la fuerza de las propuestas keynesianas, tanto en las formulaciones de los medios académicos, como en los esquemas que aplicaron los políticos, si bien casi todas las ideas y políticas aparecieron como revestidas de un keynesianismo genérico resumido en la concepción, según la cual, era posible reconciliar eficiencia y equidad. (Escudero, 87,).

La revolución keynesiana ciertamente dio lugar a que parte de sus temas, enfoques e instrumentos fueran asimilados disimbolamente por diferentes corrientes de interpretación. La realidad económica de los años treinta fue por sí misma un argumento suficientemente poderoso y convincente como para que proliferaran esas aplicaciones en la política económica concreta, especialmente en la segunda posguerra, se llegó a diluir la idea de que el capitalismo es esencialmente imperfecto e inestable.

En cambio ganó más importancia la convicción de que la inestabilidad inherente del sistema económico podía ser

regulada a través de reformas sociales y económicas, así fue como la intervención activa del Estado probó en la práctica (el más convincente de los argumentos) que podía reducir la potencial inestabilidad macroeconómica y el comportamiento cíclico de la inversión privada, a través de las políticas fiscal y monetaria.

Los desacuerdos persistieron en cuanto al papel del Estado en medio de fuertes controversias. El debate en los años treinta fue en torno a un capitalismo reformado o socialismo. Sin embargo, las peculiaridades del socialismo en la URSS, en esos años, llevó a políticos e ideólogos de Europa y Estados Unidos a criticarlo. El capitalismo, por su parte, también fue cuestionado y se propusieron reformas radicales para cambiar su orientación: al sistema, sostuvieron los progresistas, debería ser esencialmente más igualitario y estar basado en el predominio de la regulación estatal sobre la inversión. Es decir, las decisiones provenientes del mercado y de los inversionistas privados no conducían al pleno empleo a la estabilidad macroeconómica en niveles razonables, por ello sería necesaria una socialización vasta de la inversión. Esta fue la base de consolidación de los regímenes socialdemócratas, democracias liberales, populistas, y otras variantes.

Con la llegada del auge de la posguerra y su secuela de prosperidad, no se aplicaron las reformas de corte más radical sobre las cuales se había debatido intensamente. Durante la crisis y la guerra fueron considerados ciertos cambios "socializantes" como transitorios o excepcionales ajustados a situaciones sociales extremadamente graves. Las políticas introducidas al calor de la expansión de la segunda posguerra, fueron cada vez más puntuales y referidas a aspectos fiscales monetarios, los cuales permitieron acceder casi al pleno empleo. Ello reforzó la conclusión política a la que arribaron las fuerzas sociales dominantes, según la cual en el capitalismo moderno solo eran necesarios ajustes menores a las instituciones y a las políticas que evitaran una eventual crisis. Incluso en los años sesenta cuando en dos ocasiones se presentaron síntomas de crisis, los ajustes aplicados dieron la apariencia de que eran lo suficientemente poderosos como para conjurar el peligro de la inestabilidad, la crisis financiera y la inflación.

En ese contexto, en los años setenta, en los medios políticos y académicos comenzó a cambiar el anterior consenso, y en cambio, la idea de que las políticas aplicadas habían sido excesivas y que las funciones del Estado habían crecido exorbitantemente tuvo creciente credibilidad y aceptación. Es más, se llegó a señalar que en ello residía en buena medida la causa de los desajustes. Esto dio lugar a que desde diversas perspectivas se

comenzara a atacar los excesos en el "control" de la economía y, en cambio, propugnara por una mayor presencia del mercado, revestido de un neoliberalismo que habia levantado como blanco del ataque las politicas keynesianas.

Las causas del resurgimiento del desempleo, la crisis fiscal, y la inflación fueron atribuidas a las debilidades de los mecanismos institucionales, o a los errores politicos. Por ello era necesario aplicar una politica de ajuste en lo monetario y fiscal, y otras politicas inductoras del cambio estructural para eliminar rigideces y desviaciones que en conjunto impedian alcanzar el pleno empleo y fijar nuevas condiciones de equilibrio macroeconomico que restauraran de manera duradera la estabilidad y el crecimiento (Para un recuento sobre la evolución de los enfoques keynesianos, monetaristas y estructuralistas (véase Aceituno y Jacobs 63). El punto básico de los nuevos argumentos conservadores se centro en el mayor grado de interferencia estatal y dejó de lado los aspectos de productividad, financieros y de mejoramiento a través de reformas de los mecanismos de regulación estatal.

Ciertamente la experiencia histórica de las últimas dos décadas ha revelado que, ni el exceso de control por el Estado ni la libertad postulada por el mercado, serán por sí solos capaces de restaurar niveles razonables de estabilidad y crecimiento. Mas aun cuando el cambio económico y la toma de decisiones se ven rápidamente modificadas por el ambiente de incertidumbre que influye en los cambios de la inversión, y que a su vez inciden en los niveles de producción y empleo de la economía. Sin embargo, en el pasado reciente el Estado jugó un papel importante en el establecimiento de un marco relativamente estable. En efecto, los indicadores fiscales se expandieron aceleradamente gravitando los impuestos progresivamente sobre el ingreso y el empleo. Sin embargo, esta situación no se podía mantener indefinidamente. La expansión de los impuestos tuvo límites y el gasto mantuvo sus inercias de modo que se generó la llamada crisis fiscal. El financiamiento deficitario del gasto se volvió en un mecanismo permanente de lucha contra la recesión. Esta nueva circunstancia significó casi para todo el mundo capitalista que la anterior estabilidad relativa habia concluido: disminución de la liquidez, devaluación, inflación y desempleo (O'Connor 74).

En la posguerra las politicas fiscales y monetarias convencionales fueron exitosas y convincentes hasta el punto que se pensó que el capitalismo ciclico habia desaparecido. En la practica las decisiones de politica dieron poca importancia a la incertidumbre y la especulación, pues ademas el comportamiento real de la economía parecia dar la razon a casi todos los economistas. Esas politicas convencionales apoyaban a la inversión

privada, y ésta a la expansión de todo el sistema, en condiciones en las cuales podían crecer con aumentos reales de salarios y ganancias. En esas circunstancias el Estado tenía un margen amplio para jugar satisfactoriamente con su papel social en la distribución del ingreso. Sin embargo esa situación económica, casi idílica, tuvo sus primeras sacudidas y brotes recesivos en 1966 y 1969-1970 en la economía norteamericana aunque ciertamente fueron superados. En general las políticas fiscal y monetaria han sido a la fecha capaces de amortiguar relativamente las desaceleraciones pero ello ha tenido evidentemente un costo para el sistema en términos de la expansión de la oferta monetaria y de la necesidad de mantener una política de gasto alto y ello ha sido una de las fuentes de presiones inflacionarias más importantes. En un ambiente inflacionario la política salarial cambia dinámicamente, es decir, se aumentan los salarios monetarios frente a la inflación, especialmente en ramas productoras de bienes de capital. Ello tiene vastas repercusiones: puede crear demanda por financiamiento y obligar a incrementar a la reserva monetaria, y el Estado verse en la necesidad de mantener alto el nivel de gasto para aumentar o mantener el nivel de empleo; en tales circunstancias los precios se elevan al mismo ritmo acelerado de los precios clave o más de la economía o incluso más rápido, por efecto de las imperativas inflacionarias que se generaron en el pasado.

En resumen, las políticas macroeconómicas aplicadas desde la posguerra lograron cambiar la forma del ciclo económico (recesiones más cortas y depresiones menos profundas), pero no eliminaron las tendencias inevitables. Actualmente la reestructuración económica requiere una modificación de la macroeconomía tradicional y de políticas específicas en lo estructural, como condiciones para recuperar el crecimiento y la estabilidad.

El Estado no apoyado tradicionalmente una política de inversión a través de un sistema fiscal y de subsidios que no siempre ha sido eficiente en términos de estabilidad y crecimiento. Por otra parte, no se ha preocupado suficientemente en influir en la distribución del ingreso para mejorar y elevar la relación consumo-ingreso a niveles compatibles con el crecimiento, por el contrario, el esfuerzo ha consistido en elevar los ingresos de las empresas bajo el supuesto de que ello permitiría aumentar la inversión. Este último no se ha conseguido satisfactoriamente, y en cambio, la distribución del ingreso en general ha empeorado.

Una política tradicional y defensiva que recurra a medidas monetarias proteccionistas y subsidiadoras no será capaz de replantear los términos de un nuevo ciclo de crecimiento y sus respectivas políticas y pactos sociales. Para lograr ese objetivo se requiere impulsar la innovación



la creatividad y la adaptación. Cuestiones que implican cambios micro y macroeconómicos y sociales muy complejos. Muy especialmente, un nuevo tipo de coordinación entre los sectores público y privado, es decir, una nueva economía mixta que sea capaz de reordenar los patrones de gasto y consumo, público y privado, para cambiarlos de usos poco productivos a crecientemente productivos, y garantizar la formación de capital fijo y humano.

Evidentemente las reformas de las políticas macroeconómicas dependen de las condiciones políticas que permitan garantizar la justicia y combatir la desigualdad. Las políticas públicas, en este ámbito, son decisivas para mejorar la distribución del ingreso a través de mecanismos fiscales y sociales que sean compatibles con la generación de riqueza y una más justa distribución. Esos grandes objetivos deberán guiar los nuevos cursos de la política económica. El ajuste económico es indispensable, pero simultáneamente deberán realizarse esfuerzos para elevar el crecimiento y mejorar su calidad. Es necesaria una nueva combinación de políticas de demanda y de oferta. Su orientación general consistiría en la socialización (no estatización) de la inversión de los sectores principales de la economía para garantizar el consumo básico de la población; y una política fiscal expresamente concebida para disminuir la desigualdad, y acceder a tasas de crecimiento compatibles con las necesidades acumuladas y crecientes de la población en condiciones macroeconómicas razonablemente estables.

Para ello se requeriría apoyar la producción a través de una batería de estímulos a una modernización de fondo de los comportamientos empresarial y laboral para premiar la eficiencia, económica y social, y la productividad, y de este modo mejorar la competitividad.

Los aspectos económicos vinculados a la productividad se han convertido en una variable y factor crucial de la economía del futuro próximo. La transición económica hacia una nueva economía, requiera de una reorganización del aparato productivo, que considere a la demanda como limitante o condición del crecimiento más que su motor. Esa reestructuración demandará de un cambio tecnológico relevante que permita la elevación de la productividad, competitividad y la estabilidad a través de la incorporación y difusión del progreso técnico.

Este esfuerzo necesitará luchar por un nuevo marco internacional que propicie el establecimiento de más adecuados esquemas de cooperación internacional, aunque ciertamente ello es muy difícil de alcanzar, en la medida en que los intereses nacionales muchas veces son competitivos con una reorganización internacional que permita la apertura de marcos institucionales de concertación en lo

comercial, financiero, tecnológico y ambiental. En tanto que ocurre en un contexto de creciente internacionalización de los circuitos económicos en los cuales muchas decisiones no dependen exclusivamente de los Estados nacionales, sino además de las grandes corporaciones transnacionales, que toman decisiones según criterios estrictos de rentabilidad, sin atender a sus secuelas las que pueden llegar a convertirse en verdaderos problemas.

El cambio tecnológico es un factor esencial para la elevación de la productividad. Desde el punto de vista de las empresas individuales, la tecnología asumiría una gama amplia de posibilidades, pero la tendencia general parecería ser la de formar unidades de producción más flexibles, con mayor capacidad para variar sus técnicas de producción, los procesos y los productos, para atender a los cambios más intensos en la estructura de la demanda nacional e internacional. En efecto, en los últimos años ya ha comenzado a surgir un complejo y diversificado grupo de empresas pequeñas y medias que poseen mayor versatilidad para adaptarse a las necesidades del mercado.

En los escenarios más probables de reorganización que incluye los aspectos macroeconómicos de estabilización como los macroeconómicos de la oferta, el papel del Estado, seguiría siendo relevante si bien distinto. Es y será imprescindible la regulación de los agregados económicos y la promoción de una nueva estructura productiva. Todo ello requiere de esfuerzos de instrumentación más precisos, de diagnósticos más elaborados y detallados, en aspectos puntuales de las variables macroeconómicas y de los sectores, ramas y empresas. Ello es además la base previsible para una negociación y concertación muy compleja de los acuerdos sociales, individuales, agrarios, financieros, laborales, entre los principales. A ello hay que añadir además las negociaciones internacionales pertinentes de un agente capaz de articular políticas y demandas muchas veces contradictorias y que deben ocurrir en el cauce de la soberanía.

#### 1.1.4. El enfoque de la inestabilidad financiera y la regulación estatal.

El sistema financiero se ha convertido en un componente importante de la gestión estatal, desde una doble perspectiva: primero, en el manejo de las políticas monetaria y fiscal, y segundo, en la normatividad, regulaciones e instituciones que relacionan la industria con los negocios.

Desde un punto de vista sistémico se puede concebir al capitalismo como una organización crecientemente

compleja, especialmente en su sistema financiero, convirtiendo al sistema en inherentemente falible por ser irremediablemente cíclico. Es decir, la economía no puede sostener el pleno empleo mediante sus propios procesos, el comportamiento cíclico no se refiere solamente a las etapas de auge y depresión, sino fundamentalmente, al hecho que entre distintos ciclos se crean nuevas relaciones económicas y sociales que transforman el comportamiento de la economía (Minski 88).

En efecto, es plausible sostener la hipótesis de que la reestructuración actual del sistema se ha producido por un debilitamiento de aquella mecánica que en la posguerra produjeron un "brote" capitalista sin precedentes, y ello se muestra en la tendencia a la declinación de la productividad y la rentabilidad de largo plazo que se ha expresado en una notable desaceleración de la formación bruta de capital fijo si bien ha sido un proceso desigual.

Los rasgos definitorios del capitalismo en su nivel más abstracto son la propiedad y la inversión privadas. Ello da lugar a un modelo más simplificado para localizar los determinantes de la inversión. Sin embargo, entre mayor complejidad de una economía, las instituciones monetarias y crediticias, se vuelven determinantes de la marcha económica en tanto que fijan los medios de obtención de fondos para invertir o reinvertir en bienes de capital, que son portadores del progreso técnico y de la elevación de la productividad. Este último elemento explica en buena medida el comportamiento inestable de la inversión en general y del ciclo económico, en particular. Pero en última instancia la inestabilidad financiera se explica por el comportamiento de las instituciones financieras y la fragilidad de los mecanismos concretos de financiamiento. Estos últimos se caracterizan por su conservadurismo y la lentitud práctica para cambiar ante nuevas necesidades (Minski 88).

Para el sistema un elemento clave es la incertidumbre que contribuye a su desestabilización tendencial. La expectativa y la incertidumbre cobran importancia decisiva para el comportamiento de la inversión y en el desempeño general del sistema, y ello les da un carácter endógeno que lleva a crisis recurrentes si bien sus manifestaciones concretas pueden variar entre las distintas economías.

La crisis puede ser agravada por factores exógenos como los "shocks" externos e internos, la innovación tecnológica, los cambios demográficos, el cambio político y social, y las reformas institucionales; pero un aspecto medular crecientemente importante se localiza en la influencia decisiva del sistema financiero en la evolución de la inversión, y en general, de la economía. Esta característica vuelve prácticamente inalcanzable el logro de

la estabilidad, o algo cercano a ella, pues cuando el sistema llega a un punto cercano a la estabilidad, ya se han creado las condiciones potenciales para desatar los elementos causales de otra fase de inestabilidad. Por otra parte, en el proceso económico real, en un mismo periodo o fase del ciclo, pueden coexistir distintos puntos en los cuales la economía puede alcanzar uno cercano al equilibrio macroeconómico aunque solo transitoriamente y otro en el cual se vuelve a la inestabilidad.

En el funcionamiento del sistema la crisis misma influye negativamente en la confianza de los agentes económicos. En cambio, en las épocas de prosperidad la confianza aparece como un dato dado del sistema, pero en las depresiones es erosionada, y ello modifica el comportamiento y los mecanismos en los cuales tradicionalmente habían depositado su confianza los agentes económicos. No sería exagerado pensar que incluso visiones del mundo que habían gozado de amplio consenso entran en una fase de prolongado descrédito. No es que ahora el comportamiento de la economía ya no sea razonablemente predecible, sino que ahora las metas económicas que postulan los políticos son modificadas persistentemente por la misma crisis.

Las instituciones financieras y sus dirigentes y propietarios, los banqueros, se mueven en un entorno de expectativas al igual que el resto de los agentes. Pero son los banqueros los que deciden en última instancia la relación entre recursos propios y prestados, y que en último término determinan el financiamiento a la inversión. La perspectiva económica de los banqueros es común que en ocasiones difiera de la que tienen las empresas productivas. Si los bancos deciden restringir el crédito en ese punto las empresas deudoras se vuelven vulnerables hasta que pueden colocarse en un punto de insolvencia real. Si esto último se generaliza, el sistema entra en una trayectoria de fragilidad financiera.

El enfoque de Minsky sobre la crisis, resumido esquemáticamente, destaca un factor clave para la dinámica del sistema: la importancia del financiamiento, en un contexto en el cual el ciclo económico y la incertidumbre son relevantes.

La historia económica muestra que en los periodos en los cuales ha existido un sistema financiero fuerte, sus tendencias especulativas se atemperan, aun en brotes de auge económico. Este es, por ejemplo, el caso de la segunda posguerra; en efecto el sistema bancario, en general, había financiado una fuerte proporción de la deuda pública, y solo muy posteriormente los bancos comenzaron a practicar la especulación. El financiamiento al desarrollo, en esos años, era adecuado a la necesidad de expansión

porque no habia problemas de estabilidad, y la economia mantenía márgenes relativamente altos de expansión. De hecho la presencia de mecanismos desestabilizadores era poco común, y el desarrollo económico excepcional. Ello parece encontrar un sustento en los indicadores que relacionan el sistema financiero con la economía industrial.

Ciertamente, por primera vez después de la depresión de 1929, la inestabilidad combino inflación alta, desempleo y especulación. Este nuevo hecho contenía un desafío teórico pues exigía una explicación consistente en la formación de los precios no sólo desde el punto de vista de los costos unitarios (incluyendo por supuesto los financieros), sino también el modo en que estos son influidos por el sistema financiero y bancario, en su conjunto, y no sólo por los shocks externos, destacadamente la elevación de los precios del petróleo. En este sentido no sólo cuentan los flujos de ingreso corriente y el financiamiento corriente, sino además los compromisos de pago de efectivo de las empresas debidos a deudas pasadas y que se transmiten al conjunto de la economía. En este punto el problema total es la restricción presupuestaria general y de las empresas en particular, y ello sobredetermina los límites de la inversión y el consumo.

Los compromisos financieros pasados y generados corrientemente, tienen una estrecha relación con las deflaciones o inflaciones de salarios y su secuela desestabilizadora autosostenida. Este plano de la realidad del sistema provoca o induce decisiones simplistas, por parte de las autoridades, que son acatadas y/o sugeridas por los bancos que proponen la deflación de los salarios para con ello supuestamente eliminar el desempleo, aunque ciertamente la experiencia histórica ha mostrado que se consigue justamente lo contrario. También los salarios monetarios que intervienen en la producción de bienes salarios tienen efectos inflacionarios evidentes. El nivel efectivo de deuda no baja, y si por el contrario aumenta con una deflación, con ello adicionalmente disminuiría el interés por contratar deuda para financiar inversión y consecuentemente se contrae la demanda por bienes de inversión. Al bajar precios y salarios se difunde entre los inversionistas la idea de que se pueden obtener por vía especulativa compensaciones a la disminución de los vínculos de rentabilidad. Sin embargo los ingresos adicionales que obtienen las empresas serán utilizados para reducir deudas y no para la inversión. En esas circunstancias la inflación de salarios provocará una caída de la inversión real por debajo de los niveles históricos o del que existía cuando había un exceso de oferta de trabajo en el principio de ese ciclo.

Si el gobierno se orienta, por otra parte, hacia la meta de aumentar el empleo para mantener el apoyo a la

inversión privada, el aumento de los precios de los bienes de inversión se transmitirá al conjunto de la economía por la vía del aumento de la tasa de salarios monetarios, y estos se generalizarán a otros mercados a causa de las reacciones de las políticas monetarias y fiscales que se tomaron para apoyar la inversión del sector privado.

En el anterior contexto se crean las condiciones para que se genere una situación de fragilidad financiera, en la medida en que el sistema financiero no garantiza pasar a otra fase de expansión. En efecto, durante el auge la estructura de la deuda depende del flujo de efectivo generado por los rendimientos probables (dependiendo de la tecnología y la productividad), sin embargo estos rendimientos generalmente crecen y no a tasas continuas, menos que proporcionalmente que la deuda porque tienen restricciones (tecnico-productivas e institucionales) que en cambio no existen para la deuda. Es decir, las deudas exigen mayor servicio a medida que crecen y aumentan también las cargas de financiamiento, en esas condiciones no es posible validar la deuda, pues el flujo de efectivo es insuficiente para el pago de su servicio. Los bancos se ven obligados además a incorporar en sus políticas de financiamiento apoyos a los flujos de efectivo capaces de garantizar el pago del servicio y nada más (refinanciamiento de deudas). Esta última situación también tiene límites y afecta negativamente al deudor y al acreedor con mayores riesgos. En los años sesenta la economía mundial se estaba enfilando hacia un auge. Este fue financiado gracias a un aumento en la especulación que permitió financiar el incremento de la demanda y de las nuevas inversiones. El financiamiento externo aumentó, y se fue produciendo cada vez más una intensa articulación entre la estructura de la deuda y la generación de ingresos efectivos en sus diferentes fuentes. El sistema financiero comenzó a sufrir mutaciones importantes particularmente en los márgenes de seguridad tradicionales del sistema bancario (desregulación financiera) vulnerando crecientemente al sistema financiero. La política fiscal y monetaria han sido a la fecha capaces de amortiguar relativamente las desaceleraciones pero ello ha tenido evidentemente un costo para el sistema en términos de la expansión de la oferta monetaria y de la necesidad de mantener una política de gasto alta, y ello ha sido una de las fuentes de presiones inflacionarias más importantes. En un ambiente inflacionario la política salarial cambia dinámicamente, es decir, si aumentan los salarios monetarios frente a la inflación, especialmente en ramas productoras de bienes de capital. Ello tiene vastas repercusiones: puede crear la demanda por financiamiento y obliga a incrementar a la oferta monetaria, y el Estado verse en la necesidad de mantener alto el nivel de gasto para aumentar o mantener el nivel de empleo; en tales circunstancias los precios se elevaran al mismo ritmo acelerado de los precios clave o guía de la economía o

incluso más rápido, por efecto de las expectativas inflacionarias que se generaron. Así, se han creado las condiciones para entrar en un círculo: los sindicatos lucharán por mantener o incrementar salarios y empleo, más aún cuando es previsible que los precios fijados por los productores aumenten, recogiendo adicionalmente una estimación de la inflación futura, ello al combinarse con la debilidad del sistema financiero acelera y perpetúa la inflación.

Al aumentar los precios de los bienes de capital (atribuidos al aumento de los salarios), y sostener un nivel de inversión, el financiamiento externo debe cubrir creciente o más que proporcionalmente la diferencia entre los costos inflados y el financiamiento interno. Los ingresos generados por las empresas no pueden crecer indefinidamente, pero han establecido un programa de pagos a futuro muy comprometido, que demanda una proporción creciente de los ingresos corrientes efectivos generados. Mantener la situación requiere, o aumentar los subsidios estatales, o bajar los salarios, o una combinación de ambos. Si no hay financiamiento adecuado no se pueden sostener las expectativas de una expansión, pero las autoridades pueden crear las condiciones a través del aumento de los precios (impuesto inflacionario), y/o de mecanismos de apoyo al sistema financiero, que permitan nuevos niveles de financiamiento.

## 1.2. Estado y Desarrollo Económico.

### 1.2.1 La naturaleza histórica de la gestión Estatal.

La evolución histórica de la formación del Estado y del despliegue de sus capacidades de intervención supone desde una perspectiva weberiana dos aspectos básicos, primero la construcción de un aparato público bien desarrollado capaz de ampliar su influencia en el sistema; y segundo la formación de un grupo dirigente con liderazgo y capacidad de gestión y ejercicio de poder político. Ambas cuestiones son empresas de largo plazo y aliento, no acotado a las urgencias políticas y económicas cambiantes por la coyuntura, sino justamente determinadas por las necesidades estructurales y más permanentes del sistema (Rueschemeyer y Evans, 65).

El Estado va conquistando su hegemonía y ganando su autonomía gracias a que cuenta con un aparato público desarrollado. Estas son condiciones básicas para desplegar intervenciones estratégicas y de corto plazo que buscan conservar la cohesión básica del sistema y ampliar los márgenes de maniobra estatal. Para ello requiere de la

creación permanente de organismos que refuercen la autonomía y la hegemonía.

Para el logro de esos dos objetivos, un aparato público desarrollado y modernizante, es prerequisite indispensable para ejercer la intervención. La formación de ese aparato requiere de un proceso largo de creación de instituciones y de la formación de sus operadores prácticos y profesionales. En la medida en que el Estado se involucra más en el cambio social y la transformación económica, más necesario es un sector público que funcione fluidamente y sin trabas burocráticas a fin de instrumentar la intervención necesaria y eficiente. Las intervenciones eficaces no son garantizadas, por la mera presencia de un sector público fuerte o grande, o automáticamente sólo por la autonomía y la presencia de aparatos estatales modernos, estas últimas son condiciones necesarias pero no suficientes para acceder a las metas propuestas, pues en los procesos políticos y económicos tal como existen en la realidad tienen limitaciones y contradicciones que se expresan en los siguientes aspectos: la mayor o menor calidad de sus diagnósticos y de sus estrategias de desarrollo; la mayor o menor disponibilidad de recursos financieros y el monto del excedente socialmente generado; y finalmente el lugar estratégico que guarda una peculiar intervención estatal. Es decir, las intervenciones gubernamentales deben ir sorteando los obstáculos y adaptándose con flexibilidad a las necesidades.

El aparato público para una gestión estatal moderna requiere, por una parte, de una fuerte dosis de cohesión o centralización estatal la que se va dando en mayor o menor medida en un proceso largo, y por otra parte, de la creación de instituciones que fortalezcan esa cohesión. La cohesión estatal interna debe ser entendida no solo como la agregación o enlace entre los organismos públicos, sino además como el proceso a través del cual se van organizando jurídica y políticamente los mecanismos estratégicos de intervención coyunturales o estructurales. El aparato público aparece entonces como el punto de partida sine qua non que posibilita la intervención orientada estratégicamente a la promoción del desarrollo. La mayor o menor capacidad de la gestión estatal para incidir en la economía y la sociedad dependerá entonces de:

- el marco jurídico y político existente,
- la calidad del diagnóstico sobre el tipo de intervención indicada,
- el tipo de liderazgo burocrático y su voluntad política y el grado de modernización y eficiencia de la burocracia,
- y finalmente, del lapso que dure en madurar el entorno institucional encargado de realizar la intervención.



Estos aspectos se puede formalizar en un conjunto de categorías que componen el proceso global de la gestión estatal y de los mecanismos puntuales de intervención estatal y de la política económica (Carlos Lessa 65).

Los sectores públicos y sus respectivos organismos conforme se van desarrollando requieren de un instrumental técnico más sofisticado debido a la mayor complejidad y diversificación de los objetivos de la intervención. Es decir, es necesario un mayor dominio del cálculo y la programación económicas y, de mecanismos de concertación para organizar a los grupos sociales que tienen diferentes intereses. De este modo el dominio técnico inherente a esos aparatos y las mayores exigencias de recursos financieros e instrumentos generan formas de centralización política relativamente altas para garantizar oportunidad y eficiencia de las intervenciones (L.Martins (76) p. 153 y 159).

La presencia económica y social de un aparato público fuerte y centralizado es asumido como un elemento esencial de la modernización capitalista, y en particular, en los procesos contemporáneos de industrialización en los cuales casi sin excepciones históricas el Estado jugó un papel clave. Así las políticas estatales han mostrado suficiente capacidad para afectar los mecanismos, modalidades y tasas de acumulación de capital, y de la distribución del ingreso inherentes a la industrialización, incluso creando y sustituyendo los elementos ausentes (Gerschenkron 68).

En suma se pueden destacar los siguientes aspectos esenciales de la gestión estatal en su perspectiva histórica:

- a) el largo proceso de consolidación del capitalismo significó una transición desde formas sencillas hasta más complejas de organización económica en medio de cambios estructurales cuantitativos y cualitativos profundos, que requirieron de su administración y modulación por el Estado en la medida en que el mercado solo lo hace de manera parcial, es más el mismo mercado necesita de un apuntalamiento normativo para su mejor funcionamiento. La presencia de normas e instituciones fueron indispensables para garantizar que la nueva organización capitalista asignara más eficientemente que el mercado por sí solo los recursos disponibles, más aun cuando se volvió evidente que la oferta y demanda globales no se ajustaban automáticamente.
- b) la consolidación de nuevos fenómenos en una determinada etapa del desarrollo económico ocasiona desajustes sociales entre los agentes económicos que se habían

organizado conforme a ciertas pautas de producción y organización institucional pero que, en las nuevas circunstancias generadas por la dinámica del cambio social, no están preparados para asumir su nuevo papel. Ello genera conflictos entre el aparato estatal, e inclusive dentro de él, y esos grupos para establecer una articulación social capaz de garantizar un marco jurídico y político a la acumulación compatible con la modernización del sistema.

- c) el mercado se convierte ciertamente en la principal fuerza organizadora del sistema pero queda un espacio económico y social no despreciable en donde la asignación de recursos, y en él la toma de decisiones es muy imperfecta. En efecto el mercado es una suma de racionalidades individuales no preocupadas por enfrentar los problemas de conjunto y de largo plazo del sistema. Desde la perspectiva global del sistema es relevante la rentabilidad pero sobre todo crear las condiciones que la establezcan a través de la construcción de infraestructura básica y de la producción de bienes públicos más allá de las normas de rentabilidad financiera. El mercado por su parte ni siquiera en una etapa competitiva deja de tener un carácter atomizado en la toma de decisiones, menos aún cuando las estructuras oligopólicas son dominantes y sus decisiones no garantizan una estrategia adecuada a las necesidades de la inversión y en particular de la industrialización. En estas condiciones se requiere de una instancia, el aparato público, dotada de capacidad para organizar como si fuera un "agente colectivo" el complejo sistema de relaciones micro y macroeconómicas, y finalmente
- d) en lo referente a la distribución de los frutos del progreso técnico y los aumentos de productividad la necesidad del aparato público es clara, pues se puede corroborar la tendencia inherente del sistema a concentrar social y territorialmente la riqueza. Los mecanismos del mercado por sí solos acentúan la desigualdad, por ello se requieren de intervenciones normativas que contrarresten esas tendencias que incluso pueden hacer peligrar la continuidad del sistema por presiones sociales.

#### 1.2.2. La gestión estatal y la toma de decisiones.

El estudio de la toma de decisiones es un campo que ofrece dos áreas de interés principales para la gestión estatal. La primera se refiere al modo en que se toman las decisiones, y la segunda a su impacto en el crecimiento y

en la calidad de los instrumentos institucionales de promoción.

El modo como el aparato público se va modelando a lo largo del tiempo depende -como vimos- de la visión y habilidad política y técnica de las burocracias, y de la voluntad política de las élites. Sin embargo cuando ese aparato se moderniza y vuelve más complejo y diversificado, su organización y eficiente funcionamiento, requerirá de mecanismos institucionales y contenidos jurídicos capaces de someter el voluntarismo de las "burocracia iluminadas" a las reglas del juego de la toma de decisiones entre actores sociales crecientemente organizados. En ello juega un papel relevante la mayor o menor complejidad del sistema político así como su carácter, entre menos evolucionado sea éste las decisiones aparecerán como fruto de la arbitrariedad o actos de autoridad, pero conforme la sociedad, el Estado y la economía se tornan más complejos las decisiones se concretarán como la institucionalización de los intereses de los distintos grupos burocráticos o sociales.

Desde el punto de vista metodológico el estudio de la toma de decisiones no puede ser abordado sólo por sus resultados, digamos la creación de un conjunto de organizaciones estatales o institucionales, o en la modificación de las tendencias de los principales indicadores económicos; sino además desde el punto de vista del proceso político que la precedió, y como, en efecto, condujo a tales resultados. Esto es más importante, sobre todo, si consideramos una perspectiva de largo plazo en la cual los procesos socioeconómicos se vuelven progresivamente más complejos.

Por otra parte ciertas decisiones han tenido la capacidad suficiente como para alterar los términos del funcionamiento del sistema produciendo cambios estructurales, mientras que otras decisiones de la política estatal sólo tienen una dimensión funcional y coyuntural dentro del sistema sin llegar a alterarlo, esto es, se mantienen esencialmente las mismas reglas del juego.

Se puede argumentar, y no sin razón, que el sistema político engloba el proceso de toma de decisiones, y que estas son episodios acotados. Sin embargo no todos los componentes del sistema, actores e instituciones, tienen efectiva capacidad de decisión, por esta razón -como señala Martins- conviene ubicar a las decisiones en un "subsistema" que tiene sus reglas de operación, y que si bien no devienen en un "patrón regular" de gestión estatal en el largo plazo si se pueden encontrar ciertos elementos recurrentes que dan lugar a tradiciones y culturas. Esta característica de las decisiones las vuelve en un objeto de

estudio problemático, aún cuando no se cuente con un aparato metodológico muy formal, el tema amerita ser analizado.

Para el examen de la gestión estatal y en particular de la empresa pública, la toma de decisiones es un campo de análisis que permite interpretar el sentido de la creación de las propias E.P. El problema de la toma de decisiones tiene una conexión con la constitución del poder y el sistema político. Es decir, las decisiones se proyectan en un campo político, en el cual a través de la confrontación, pero también de la negociación los agentes y fuerzas sociales buscan preservar o mejorar su ubicación en la distribución del poder y/o de la riqueza, justo para también mantener influencia, aun indirecta, en la toma de decisiones. En este caso es relevante examinar como ciertos agentes o fuerzas sociales organizadas pueden generar iniciativas o proyectos estatales, para ejercer su influencia, independientemente de que su iniciativa original no se identifique plenamente con decisión pública final. Por ejemplo, un sindicato o un partido político pueden generar la iniciativa para nacionalizar o crear una empresa o institución, la decisión ocurrirá en última instancia en el ejecutivo, pero la posición del sindicato o el partido será fortalecida con esa decisión. Esta es sin embargo una burda simplificación, la trayectoria de las decisiones (sus antecedentes y resultados) es más compleja pues -como señala Martins- "una demanda y una iniciativa pueden tener objetivos o contenidos idénticos sin que ello signifique que la segunda constituya una respuesta a la primera". Esto es importante porque "deducir de la simultaneidad de reivindicaciones e iniciativas de igual contenido la existencia de una relación inmediata y directa entre ellas puede entrar dos graves errores: atribuir a las primeras un peso político que no tiene, y otorgar al sistema una permeabilidad a las reivindicaciones de la que no dispone" (Martins (76) p. 158).

La toma de decisiones ocurre en un foro político en el cual las reivindicaciones y los programas políticos se convierten en iniciativas y estas se transforman en decisiones. Sin embargo, este no es un proceso único sino que puede asumir diversas variantes susceptibles de formalizarse. Martins plantea cuatro proposiciones: a) la condición de acceso al sistema de la retención de los recursos políticos específicos, definidos por una estructura de dominación dada; b) la capacidad política de estos actores es función de la relación de las fuerzas existentes aquí y ahora dentro del sistema de decisiones; su capacidad legal está definida por las normas engendradas por la estructura del poder y del régimen político; c) el número de canales de acceso de las reivindicaciones lo mismo que su permeabilidad a éstas, es uno de los indicadores del grado de autoritarismo o de democracia del sistema y, d) entre más homogéneas las orientaciones de los

actores que tengan la capacidad de formular reivindicaciones o de decidir a su causa, más elevado el grado de articulación del sistema político.

La toma de decisiones además, puede incorporarse como un elemento relevante en el funcionamiento del sistema político. El modo peculiar que asuma la toma de decisiones está relacionado con el sistema político, los agentes sociales, el medio o proceso instrumental, el marco jurídico, etcétera, por supuesto cada una de estas partes puede ser significativa en sí misma, pero su peso relativo depende del tipo de régimen político.

Esta breve y esquemática presentación del proceso de toma de decisiones muestra su relevancia para comprender mejor, el modo en que históricamente se han formado los modelos de gestión estatal, y específicamente la orientación y magnitud de los sectores públicos, y destacadamente de las empresas estatales de distinto tipo.

### 1.2.3. La economía, la sociedad y el Estado. Enfoques y modelos.

Las políticas estatales no son unívocas en un doble sentido. Primero, porque no dependen exclusivamente de las restricciones y/o posibilidades económicas; y segundo, porque deben tener la capacidad de manejar simultáneamente conflictos económicos, sociales y políticos, además de los propios ideológicos entre los distintos grupos de interés. Los efectos de esas políticas sobre las relaciones socioeconómicas tienen casi siempre una orientación reformista y/o de reestructuración del sistema en algunas de sus variables clave: modificación de las pautas de inversión y consumo, cambios en la estructura del empleo y de los salarios, etcétera. Ello tiene consecuencias importantes sobre la distribución del ingreso, y su secuela de alteraciones socioeconómicas. En este sentido cada Estado debe responder a presiones competitivas y cumplir con múltiples objetivos. El origen, destino y objetivos de esas políticas es pues contradictorio, lo cual no significa que no existan determinaciones para su explicación, o dicho de otro modo, que cuando se les analiza en términos de un modelo global algunos de sus componentes tengan mayor o menor peso en su "modelación". Desde esta perspectiva se pueden ubicar diversos modelos explicativos (la clasificación que elegimos es la sugerida por Hall (86), otras taxonomías de modelos se encuentran en Wright).

Un primer grupo de modelos son funcionalistas. Es decir, conciben a la política como un todo orgánico y sistémico. Las políticas estatales se explican como funciones orgánicas para mantener "vivo" ese todo que es el

sistema. Estos modelos pueden ser vistos desde posiciones ideológicas de izquierda o derecha, ambas visiones sin embargo convergen en un punto: cómo garantizar la reproducción del sistema a los menores costos posibles. Así aquellas políticas que tienen como propósitos la planeación, el pleno empleo, el bienestar, etcétera son concebidas como preservadoras y reguladoras del sistema.

Un segundo grupo son los modelos institucionalistas que ponen el acento de la explicación de las políticas en el papel que juegan la compleja red de instituciones y "aparatos de Estado" en la determinación de la planeación, el pleno empleo, etcétera. La calidad y organización de esas instituciones, así como el entorno cultural que las rodea son los elementos que las vuelven más o menos eficientes para la operación del sistema. En este sentido la toma de decisiones depende entonces de cómo funcione el sistema, de la calidad y organización de las instituciones y del "ethos" cultural (valores y expectativas de la sociedad y el Estado). El neoinstitucionalismo (Williamson 89) ha llevado a una mayor formalización de estos modelos en los planos micro y macroeconómico, incorporando el concepto de "costos de transacción" entre las distintas instituciones, agentes, y el marco contractual de las relaciones jurídicas.

Un punto de coincidencia entre los modelos funcionalistas e institucionalistas es que conciben a los actores económicos y sociales como agentes organizados para operar el (y en el) sistema. El peso relativo de estos grupos depende de su grado de organización, consistencia y coherencia para modificar su lugar relativo en la estructura socioeconómica.

El tercer tipo de modelos son los estatistas, que suponen que el centro gravitacional del sistema está localizado en el Estado, si bien en distintos enfoques puede ser más o menos autónomo. En estos modelos el Estado no genera sus políticas solo como resultado de sus funciones (funcionalistas), del papel de las instituciones (institucionalistas), o de las presiones de los grupos (elitistas). Para estos modelos el Estado es "metaautónomo" al punto que logra construir, diseñar y poner en práctica sus propias políticas y desarrollar sus propias preferencias, y luchar por imponerlas en la sociedad, a pesar de la eventual resistencia de esta.

En los tres tipos de modelos existen comunes denominadores en cuanto al tipo de sociedades y economías que se refieren. En general estos modelos se han desarrollado para las sociedades avanzadas; con formas de gestión estatal revestidas de un marcado corporativismo más o menos estatal; y de regímenes políticos pluralistas.

Es posible, a pesar de las diferencias entre los diversos enfoques, aspirar a construir uno con posibilidades de integrar los diferentes elementos. Así se podría concebir que los determinantes políticos de la política económica, puedan relacionar las políticas y las restricciones estructurales implícitas en la organización socioeconómica de cada nación.

Esta aspiración analítica integradora debe conceder una importancia decisiva a la organización de la sociedad y el Estado, pues de ella depende el modo en que se desenvuelve y desenvolverá la relación Estado sociedad, en un entorno en el cual pesan: las presiones provenientes de diversos grupos de la sociedad, el modo en que resultan afectados los intereses de los grupos, la combinación de múltiples decisiones implícitas en la política económica, los usos alternativos de recursos que provienen de los sectores público y privado, y que son aplicados a fines que no necesariamente coinciden con los intereses de los grupos.

El enfoque integrador debe además, analizar el proceso a través del cual se forman coaliciones de intereses que se ven obligadas a converger en políticas que no recogen plenamente sus intereses. En el juego democrático y plural este último es un proceso todavía más complejo que en Estados autoritarios. La formación de coaliciones es en suma un proceso contradictorio y complejo pero que no es fruto del azar, sino que se orienta por el logro de la articulación, y luego de la agregación de las políticas en un todo con el mayor grado de coherencia posible. Es además, un proceso de aprendizaje con incertidumbre sobre sus resultados. Las coaliciones generan además sus propias arenas políticas y buscarán institucionalizarlas para dirimir sus intereses. El modo en que las arenas se constituyan jugará un papel crucial en la definición y estabilidad de las políticas estatales.

Los diversos niveles de organización socioeconómica y de sus foros de expresión no solo transmiten las preferencias puras de los agentes, sino más bien, combinaciones complejas que resultan del juego y negociación de las opciones, y seguramente, al final del proceso, alterarán las preferencias originalmente elegidas por los distintos grupos. En este sentido la política económica, como ya vimos, no refleja fielmente la lucha y la competencia entre intereses económicos, justamente porque el diverso grado de organización de los grupos refracta esa lucha. Entonces los niveles de organización o articulación entre grupos, instituciones, funciones y decisiones pueden explicar las similitudes y las divergencias de las políticas seguidas entre naciones.

La organización de la relación Estado sociedad no es caótica, depende a su vez del grado de organización que alcancen: la fuerza de trabajo, el capital, el Estado, el sistema político, la economía nacional con respecto a la internacional. Las relaciones que se establecen entre esos niveles de organización influyen en la organización del todo, y en la toma de decisiones, al influir en el ánimo de los tomadores de decisiones y en la elaboración de sus juicios.

Existe, por decirlo de algún modo, una interdependencia entre todos los elementos antes mencionados que dan lugar a una organización densa en una doble dirección: como un complejo sistema interrelacionado (estructuralmente), y con relaciones mutuamente interinfluyentes. En efecto dos aspectos influyen en ellos:

- a) la matriz de incentivos que moldean la organización y comportamiento de los actores, no por una institución sino por la relación entre éstas, y
- b) cada política tiene sus consecuencias, más allá de su esfera inicial de acción, como resultado del entorno de relaciones institucionales. La interdependencia entre los distintos niveles de organización no es sinónimo de indeterminación de la causalidad, más bien se trata de analizar como funciona el todo en condiciones estructurales y en las coyunturas.

El sistema político, por su parte, juega un papel importante en la relación Estado sociedad. Dentro de ésta debe quedar un espacio para el sistema político, entendido como un complejo de relaciones entre las organizaciones políticas que recogen los intereses y visiones de los grupos a que representan a través de ciertas reglas y su operación. En este sentido cada sistema político tiene sus peculiaridades operativas (parlamento, partidos, instituciones, marcos jurídico, etcétera), y se convierten en prácticas que pueden favorecer, o por el contrario, obstruir el cambio socioeconómico y la implantación de reformas, aunque en general la experiencia revela que los sistemas políticos cambian lentamente y cuando lo hacen es resultado de un proceso de maduración más o menos largo.

La conclusión relevante que se desprende del tipo de organización socioeconómica (régimen político, gestión estatal, política económica, etcétera) consiste en concebir a la política como un proceso de aprendizaje social, conducido por la búsqueda de soluciones técnicas a problemas políticos; y un aprendizaje político guiado por la evolución de las visiones morales colectivas (Hall 86 y Marquand 88).

El Estado, entonces puede ser concebido como una macroestructura compleja influida por el conjunto de sus



componentes y por el contexto histórico concreto. Es decir, el Estado puede ser enfocado simultáneamente como un actor o agente y como una estructura institucional que incide en la escena política, modificándola, de acuerdo con las condiciones históricas concretas y las necesidades globales del sistema.

Así -nos dice Skocpol- el Estado puede ser enfocado como actor y como una estructura institucional con efectos sobre la política

"Las dos alternativas, sin embargo son complementarias... de una parte, los estados pueden ser concebidos como organizaciones a través de las cuales las burocracias pueden acceder a metas específicas, realizándolo con mayor o menor eficiencia dados los recursos estatales disponibles en relación a las condiciones sociales dadas. Por otra parte, los estados pueden ser vistos más macroscópicamente como una configuración de organizaciones y acciones que influyen en los medios y métodos políticos para todos los grupos y clases sociales" (Skocpol (85) p. 27-28).

Así pues, el Estado puede ser concebido como un conjunto de organizaciones e instituciones burocráticas coactivas (Weber), en segundo lugar puede ser contemplado como un "actor colectivo" que realiza un esfuerzo tendiente al logro de la elaboración de la política y del cambio social, y en tercer término, como arma de la lucha de clases (neomarxista). Combinar estas alternativas puede ser una vía fructífera para analizar el impacto sociopolítico y económico de los estados, desde una perspectiva amplia y nueva, porque se trata no solo de analizar, disectando, las políticas y estrategias y su incidencia o posibilidades de instrumentación, sino más bien se trata de observar las formas en que las estructuras y las actividades de los estados influyen, no siempre intencionalmente, en la formación de grupos y las capacidades, las ideas y las demandas políticas de diferentes capas de la sociedad (Skocpol (85) p.20).

Esta perspectiva nos permite analizar el impacto sociopolítico y económico de los estados sobre el desarrollo económico, estudiar las políticas y estrategias y su influencia, aunque no siempre intencional deliberada, en la formación de grupos sociales, sus ideologías, sus intereses y sus demandas políticas, ideológicas y económicas.

El Estado en este sentido no es solo aparato o suma de aparatos, es más bien una relación (Goran Therborn 82), que como dijimos antes sintética, la real polivalencia estatal: actor, organización de las instituciones y arena de lucha (Vega (83) p. 149 y 97). Esta perspectiva analítica,

reconoce en las formas institucionales del Estado, un elemento que no se reduce a la "lógica" de la acumulación o la maximización de la rentabilidad privada, o sólo a la violencia en el enfrentamiento de los intereses contradictorios en el seno de la sociedad, sino a la mayor complejidad de lo estatal, que expresa simultáneamente numerosas tendencias contradictorias, esta mayor flexibilidad del análisis no prejuzga o se adelanta a los resultados a que darán lugar las tensiones sociales y sus previsibles soluciones en una situación histórica dada.

El Estado en ese doble sentido se va constituyendo en el agente principal de la modernización de la sociedad: como el promotor y organizador de las nuevas capas y grupos sociales, y muy especialmente de la estructuración de la sociedad de masas. El Estado se vuelve más complejo y diversificado, crea nuevas instancias de mediación y procura su institucionalización para regular el conflicto social a través de la concertación, disuasión y coacción; en este sentido el Estado se socializa y la sociedad se estatiza en una dialéctica inexorable.

El Estado conquista en autonomía y separación de la sociedad a través de presentar una de sus facetas: la de la universalidad, la neutralidad y la representación del interés general para de este modo aspirar al máximo de logros posibles. Para ello además de las diversas vías de legitimación y consenso, el Estado crea formas jurídicas e institucionales que no sólo se reducen a garantizar la maximización de la rentabilidad o a evitar la violencia en el enfrentamiento de los intereses contradictorios en el seno de la sociedad, sino que reconoce además la mayor complejidad social y la necesidad de establecer cauces institucionales para disminuir el potencial desorganizador contenido en todo proceso de modernización (Aguilar V. (83) p. 211).

#### 1.2.4. Los alcances y los límites de la gestión estatal.

La gestión del Estado conforme se va volviendo más intensa encuentra límites y contradicciones para seguir ensanchándose indefinidamente, especialmente, en sus mecanismos de intervención directos. En principio, el tipo y nivel de desarrollo y la estructura de clases que son expresadas en la organización socioeconómica son los condicionantes generales de la estructura, ritmo y calidad de las intervenciones y regulaciones, y de las mismas actividades de la burocracia. Como ha señalado T. Skocpol "las organizaciones de Estado compiten necesariamente hasta cierto grado con la (s) clase (s) dominante (s) en la asignación de recursos tomados de la economía y de la sociedad. Y de los objetivos a que destinan estos recursos,

una vez asignados, muy bien pueden no corresponder a los existentes intereses de la clase dominante. Pueden emplearse recursos para fortalecer la composición y la autonomía del Estado mismo, a veces amenazando necesariamente a la clase dominante, a menos que el poder del Estado sea indispensable y realmente aplicado a apoyar los intereses de la clase dominante. Pero el empleo del poder del Estado para fortalecer los intereses de la clase dominante no es inevitable (Skocpol (84) p. 62).

Pero además existen otros aspectos específicos que limitan la intervención estatal, mas aún cuando esta incide en procesos de largo plazo, e involucran:

- a) la calidad de la información;
- b) el grado de consenso;
- c) la racionalidad de la decisión y,
- d) su aplicación congruente.

La necesidad de desarrollar estas cuatro características demandará de mayor precisión en cuanto más compleja y diversificada se vuelva la economía y la sociedad, y más se requerirá de "macroprocesos" como la planificación global de la economía, si esta falla genera muchos errores en la toma de decisiones y se traduce en sendos límites a la acción estatal. Este aspecto está muy relacionado con el proceso de toma de decisiones estatales pues las decisiones macroeconómicas o macrosociales introducen como señala Aguilar (83) "el problema de comprender aun simultáneamente las consecuencias y las cadenas de consecuencias que tanto en los diversos ámbitos sociales como en diversos plazos se derivan de las diversas alternativas de la decisión en favor o en contra de ciertos medios y de ciertas acciones, así como el problema no solo de calificarlas, sino de cuantificarlas, de compararlas objetivamente tanto en sus costos como en sus beneficios, y de llegar a la elección óptima entre esas diversas alternativas de decisión. Estas limitantes deberán ubicarse con mayor precisión en las iniciativas progresistas o conservadoras alrededor de la necesidad de una mayor o menor intervención estatal".

Existe además de lo anterior un límite que si bien no es cuantificable si es crucial en la intervención estatal, se trata del "espíritu de cuerpo" de la burocracia que desborda los recursos económicos y la acumulación de experiencia para el funcionamiento estatal y sus intervenciones.

Esta última idea de Rueschmeyer y Evans (85) abre una línea de reflexión que trasciende el plano racional instrumentalista de las gestiones estatales cuando señalan que los elementos "no contractuales" del contrato, que Weber definió son importantes para mantener el sistema de

intercambio mercantil, pero igualmente son clave para sostener la organización burocrática. Un proceso efectivo de construcción institucional debe rehacer las metas, prioridades y compromisos de los participantes centrales e incluir premisas compartidas y expectativas sobre las cuales puede estar basada una racionalidad común entre los actores relevantes.

El crecimiento de un "espíritu de cuerpo" distintivo entre servidores civiles relevantes es un aspecto esencial de este proceso de modernización burocrática, muy a menudo acoplado con la emergencia de servidores civiles como un "grupo con status" distinguido por un gran prestigio social, una corporación que deviene en asociación privilegiada y exclusiva, decisiva para la reproducción del esquema de poder y del régimen político, y especialmente de su estabilidad. Es probable que tales creaciones institucionales requieran décadas, si no es que generaciones, para quedar establecidas firmemente.

Desde la perspectiva de las necesidades del crecimiento económico, se puede decir que existe un cierto "círculo de hierro" entre el crecimiento del aparato y la intervención estatal y las necesidades del capital monopólico, la expansión de este demanda una mayor presencia estatal (J. O'Connor (73)). Esta suerte de "causación circular y acumulativa" tiene sin embargo contradicciones económicas y políticas; las primeras se expresan puntualmente en la "crisis fiscal" como un resultado de la tendencia a aumentar de los gastos estatales a un ritmo más rápido que el incremento de los medios para financiarlos. Dicho de otro modo el estado socializa los costos y preserva la apropiación de las utilidades preparando el terreno a una brecha "estructural" y de largo plazo entre los gastos y los ingresos. O'Connor sostiene, con cierta linealidad y rigidez que en el último término se establece una competencia entre la "función acumulación" del Estado y su "función legitimación". Esta concepción básica revela que efectivamente la presencia del Estado no es "ilimitada" sino que tiende a bloquearse en el largo plazo, a menos de que se establezcan reformas estructurales (independientemente de su signo ideológico) para enfrentarlas a fondo.

En otros planos, menos generales, también se localizan contrapesos a la intervención estatal. La intervención estatal tenderá a ocurrir como en un campo unificado en búsqueda de coherencia interna, sin embargo igual o más relevante es la relación de esa intervención con la sociedad civil, es decir la consistencia externa, más aún si se trata de intervenciones profundas que afecten a grupos sociales. El mayor o menor grado de oposición o resistencia de los grupos pueden afectar la coherencia estatal de la estrategia originalmente elegida por la

burocracia . Esta circunstancia que ocurre muy a menudo evidentemente mina la capacidad del Estado para actuar como campo unificado de decisiones racionales. A esto se puede agregar el hecho de que los grupos dominantes tienen capacidad de veto, que ejercen a través de diversos mecanismos tales como el retiro de apoyos políticos a ciertos grupos de la burocracia. Así por ejemplo, es ilustrativa la apreciación de O'Connor al respecto cuando escribe que "...el capital monopolístico desea que el Estado continúe dependiendo de las recaudaciones impositivas y por ende sea fiscalmente débil, para reducir las posibilidades de que un gobierno popular reordene la asignación de los recursos materiales. Finalmente, es ideológicamente importante para el capital privado, monopolizar las actividades generadoras de ganancia para perpetuar el mito de que el Estado es demasiado incompetente como para manejar directamente capital productivo" (O'Connor (73), p.249).

El Estado "todo poderoso", incluso en los países en donde existe una sólida tradición "intervencionista" o estatista tiene lazos de dependencia con el capital privado, nacional y extranjero. No solo en el cumplimiento de las funciones señaladas por O'Connor, sino también para ser un actor protagónico de la producción y generar su propio excedente fuera de la estructura fiscal. Ciertamente que en último término el Estado enfrenta un contexto y ambiente económico, político y social establecido y guiado por relaciones muy precisas de propiedad que no se alteran en lo fundamental con intervenciones y reformas parciales, de modo que los límites de la intervención se ubican en el papel que juega el capital privado estratégicamente en el largo plazo.

La crisis económica internacional que se perfiló durante los años setenta hizo aflorar de modo evidente las tensiones y límites latentes en las modalidades de la gestión estatal, los otrora fecundos mecanismos estatales preventivos y anticrisis como la política económica y social y la planificación se han mostrado incapaces por reales ineficiencias para restaurar las condiciones de reproducción ampliada del sistema. Pero además las condiciones macroeconómicas y el entorno internacional se volvieron más adversos y no por causas atribuibles exclusivamente a los mecanismos de gestión estatal. La expansión económica sin precedentes de la posguerra permitió establecer una relación positiva, funcional y complementaria, entre las políticas estatales, las demandas de las clases dominantes y las expectativas de los grupos mayoritarios de la sociedad, en cambio hoy los márgenes de maniobra se han reducido notablemente. La cuestión por supuesto no se resuelve con un retiro del Estado y un retorno de la espontaneidad del mercado como el mecanismo de

regulación y pacificación social, sino en una reforma estatal adecuada a las nuevas necesidades.

Al lado de las concepciones neoliberales que "liberan" al capital de cualquier responsabilidad en la crisis, que confían en las bondades del mercado para la reestructuración de la excesiva intervención estatal, a la que en cambio imputan toda la responsabilidad en la crisis, existen dos visiones para enfrentar la crisis del Estado y mejorar su capacidad de gobierno y que L. Aguilar resume del siguiente modo: la primera parte de un diagnóstico según el cual existe "un bajo nivel de compatibilidad, integración y agregación de la diversas organizaciones de intereses (partidos, sindicatos, organismos empresariales, etcétera), así como el bajo nivel de su participación y corresponsabilidad a nivel estatal o de gobierno político. Por consiguiente, hay que tratar de transformar el tradicional pluralismo contrapuesto al Estado en un sistema de intercambios recíprocamente ventajosos entre los diversos actores políticos, económicos, sociales e institucionales; hasta llegar a una verdadera regulación formal mediante procedimientos" (Aguilar (83) p. 213). La otra versión contiene un diagnóstico que atribuye la ingobernabilidad no en el Estado mismo, ni en su sistema político sino en una estructura capitalista en la que descansa su acumulación y crecimiento, y tareas de legitimación. Para esta versión "...la presencia activa del Estado a nivel régimen (instituciones, jurídicas del derecho social y legalización de medidas de intervención de la administración pública en el ciclo económico) y a nivel sistema (neocorporatismo y mercado político), la sociedad civil de mercado mostraría su incapacidad de crecimiento y su incapacidad de pacificación" (idem p. 214-216).

TIPOS DE DESARROLLO ECONOMICO EN EL MUNDO

TIFO	Asociativo e internamente dinámico	Asociativo orientado a las exportaciones	Asociativo/di-sociativo	Disociativo/ capitalista de Estado	Disociativo/ socialista de Estado
CARACTERÍSTICAS					
Tamaño y perfil de los países	Grandes de Europa y Estados Unidos	Pequeños y medios de Europa Occidental (Suiza, Holanda y Bélgica)	Países nórdicos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda	Japón, Rusia zarista, Italia y algunos países semiperiféricos	URFS y países de Europa Central.
Ejes dinámicos del crecimiento y obstáculos	Industria manufacturera y pesada portadoras y difusoras del progreso técnico	Restricciones de mercado interno, recursos naturales y baja densidad demográfica	Dinamismo del sector exportador primario, y posteriormente especialización industrial y exportador	Dependencia del comercio exterior industrialización acelerada	Desarrollo forzado de la industria pesada y colectivización compulsiva de la agricultura
Presencia de los sectores público y privado	Predominio del privado y Estado complementario (comparado con magnitudes 1930)	Predominio privado y Estado pequeño en la producción	Predominio privado, Estado pequeño pero importante en infraestructura	Notable intervención directa e indirecta	Economía estatal dominante
Apertura al exterior	La participación del comercio exterior en el PIB no fue determinante. Es abierta	El comercio exterior determinante. Economía protegida y abierta	Proteccionismo importante y luego apertura parcial.	Proteccionismo y luego apertura parcial	Mercado interno decisivo y economías prácticamente cerradas
Cambio estructural	Lento pero sostenido en el largo plazo	Cambio rápido desde el atraso relativo en el s. XIX a la modernización s. XX	Lento pero con logros decisivos en el s. XX	Rápido e intenso.	Lento y desigual sectorialmente

Fuente: elaborado a partir de Senhaas (95)

Tipos de desarrollo a partir de la presión y desafío externos en una perspectiva de largo plazo. Diferencias:

1. Dependió mucho del estado del desarrollo y de la dinámica interna de los factores económicos.
2. Fue importante el tamaño de la sociedad desafiada, en principio entre más grande la población más reducida la participación relativa de las exportaciones en el PIB. Las inversiones colocadas en el extranjero pueden tener un volumen absoluto considerable si se le compara con las exportaciones/PIB de países pequeños que puede ser relativamente significativos, pero desde el punto de vista absoluto son reducidos. Ello produce una suerte de protección natural y su incidencia sobre el dinamismo y la modernización pueden variar notablemente.
3. El momento que se toma la decisión de fortalecer la autonomía frente a las creaciones externas es relevante entre más tardío más obstáculos y desniveles frente a la competencia externa, por supuesto que es una tendencia general y no una conexión inequívoca. Lo relevante en 1.

decisión temprana o tardía es que alude a los factores que han inhibido o por el contrario impulsado el desarrollo.

4. La reacción puede ser asociativa o disociativa. La primera significa adoptar una actitud de apertura frente al desafío y orientarse hacia la economía más desarrollada de acuerdo a la división internacional del trabajo, en un marco liberal. La segunda consiste en una estrategia que acenta el desafío, y adopta medidas más o menos proteccionistas, para impulsar el potencial del desarrollo interno. La competencia internacional y el mercado libre no es el criterio de promoción del desarrollo.

MODELOS DE NEGOCIACION COOPERATIVA

	corporativo	neocorporativo	socialista	neoliberal	autoritario
Características					
negociaciones	cupulares dirigencias sindicales y patronales	inclusivas de las orga- nizaciones sociales.	burocráticas	cupulares	excluyentes
naturaleza	burocrático- autoritario.	democrati- zante.	burocrático- autoritario.	liberal-dem- ocrático.	autoritario
grado de centra- lización	alto	medio	alto	bajo	alto
frecuencia	discontinuas	continuas	excepcionales	discontinuas	excepcionales
papel del Estado	rector	regulador	central	administrador	central



**CAPITULO DOS. LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO.**

**2.1. El carácter problemático de la reforma estatal.**

En los últimos años desde diferentes y contradictorias perspectivas políticas y económicas se ha reconocido ampliamente la necesidad de reformar al Estado en prácticamente todo el mundo. El debate comienza, sin embargo, en las posibles direcciones, plausibilidad y medios para lograrla. El núcleo del problema parece estar localizado en cómo abordar el tránsito desde un Estado protagonista directo de la producción y el bienestar social hacia un Estado sólo regulador eficiente que formule la política económica, vigile el desarrollo económico, garantice las condiciones básicas de la estabilidad macroeconómica, y que simultáneamente responda a los postulados y objetivos de la justicia social.

Lo anterior supone, en primer lugar, que la reforma estatal encuentre las relaciones entre la política y la economía, como condición sine qua non para allanar los obstáculos (hipertrofias e ineficiencias) que a lo largo de la consolidación del Estado benefactor-intervencionista se fueron acumulando, justamente para abrir los cauces a la reforma. Ello como es evidente no solo es una tarea económica sino además política, que involucre un nuevo pacto social y su correspondiente red de normas legales e instituciones que suplan a los viejos corporativismos por esquemas nuevos con mayor sustento popular y social.

En segundo lugar, la reforma estatal debe ser concebida como proceso que tiene una etapa de transición entre la vieja y la nueva organización estatal en la cual persisten rasgos de la anterior organización estatal, y apenas están surgiendo los nuevos elementos de recambio. El reto de la reforma consiste entonces en lograr un "cambio estructural", en el sentido de que el objetivo de la reforma es la modificación de la base organizativa de las demandas y presiones corporativas, originadas en el pacto social y el régimen político. Estas demandas habían sido más o menos satisfechas cuando las condiciones de la economía lo permitían; sin embargo la crisis estrecho los márgenes de maniobra, y los viejos elementos corporativos mantienen todavía capacidad para operar como un objetivo político relevante de las fuerzas sociales que han gravitado alrededor de su modus operandi con o sin vocación democrática. Además la reconversión del corporativismo estatal a un neocorporativismo social revestido de modernización no necesariamente se desenvolverá por cauces más democráticos justamente por la existencia de las presiones e inercias antes aludidas. Por esas razones en la

reforma estatal el componente democrático, más que una petición de principio, es consubstancial, y la sociedad, por su parte, debe influir en que el Estado asuma las reformas prodemocráticas.

En tercer lugar, si bien existe un contexto de exigencias para la reforma estatal, ello no la vuelve automática y/o libre de contradicciones. Por el contrario la transición de una modalidad de gestión estatal a otra nueva es problemática principalmente por los obstáculos que encuentra y los conflictos que genera. Por ejemplo, una nueva política de asignación de recursos de todo tipo, destacadamente los financieros, más aún cuando son estructuralmente limitados es extraordinariamente compleja. Más aún si a esas dificultades reales (económicas y estructurales) se añaden las ideológicas para representar los diversos intereses muchas veces encontrados, y las inercias burocráticas provenientes de la autonomización de la burocracia estatal.

En cuarto lugar, la reforma debe encarar el problema de como "refundar" una nueva coalición político-social sobre una nueva ideología, que sean capaces de garantizar la flexibilización del Estado del bienestar-intervencionista para volver compatibles los requerimientos de la modernización de la acumulación y el crecimiento con las expectativas de justicia social. Es decir la transición de la vieja a la nueva modalidad de gestión estatal pasa por desplazar el acento en un Estado corporativo hacia un neocorporativismo social en el cual existan los espacios de todo tipo para que la sociedad juegue un papel más protagónico.

Reconocer el carácter problemático de la reforma va más allá de la antinomia Estado-mercado, se trataría más bien de introducir lo estatal en su dimensión social a fin de establecer las relaciones insalvables entre Estado y mercado, entre público y privado. Se trata de fortalecer esas relaciones más allá de la ilusión según la cual la democratización supone el fortalecimiento de uno solo de esos dos polos. "No se elimina el mercado, inconstituyente en la asignación de los recursos, pero no se sustituye al Estado en sus capacidades regulatorias e inductivas. Lo estatal y lo privado dejan de absorber lo público, lo societal en lo económico y lo político" (Portantiero 89). Esta puede ser la base de un proceso de democratización que guarde la equidistancia entre la estadolatría y la estadobía.

Las posibilidades de establecer un régimen neocorporativo dependen, por su parte, de la capacidad de las distintas fuerzas políticas para fijar canales de negociación generalizada e institucionalizada entre el Estado y los grupos de interés organizados y la

participación de éstos, a través de sus organizaciones sociales, en la definición del nuevo estilo de gestión estatal, a diferencia del viejo corporativismo en el cual la negociación ocurre directamente entre el Estado y las empresas y los sindicatos (P. Hall 86).

El Estado además debe "autoreformarse" bajo la presión responsable y calculada de la sociedad a fin de relanzar su papel de estimulador de la concertación y de apoyo de las nuevas organizaciones sociales en ciernes o en proceso de maduración en una dirección en la cual, sin prisas pero sin pausas, supere la burocratización corporativa y se eleve en general la eficiencia del sistema. Ello supone asumir como punto de partida un programa de ampliación de la democracia, y ello no siempre es aceptado por todos los grupos involucrados en ese proceso, que sea capaz de crear un ambiente favorable para las reformas que modifiquen, en un plazo razonable y aceptable para la mayoría de los grupos, las tendencias adversas y los efectos negativos asociados a los procesos de reforma estatal y modernización. En efecto como lo ha planteado R. Cordera "la diferenciación social y económica de los actores dificulta la interlocución y arreglos entre el Estado y los sectores o grupos nuevos y viejos, pero también es probable nuevas relaciones entre el Estado y esos grupos por distintos cauces institucionales o directamente sociales (R. Cordera 09).

### 2.1.1. El problema de la reestructuración económica.

El tema de la reforma estatal no se plantea solo como una necesidad general de la modernización del sistema, sino sobre todo como un medio para acceder a la reestructuración de la economía y la sociedad. En este sentido el debate sobre las posibilidades y los medios para realizar la reestructuración económica son decisivas para elegir la estrategia adecuada, lo cual difícilmente será puramente estatal o de mercado. Ello es así porque el mundo real incorpora en toda su complejidad: la dimensión del Estado-nación compuesto por millones de individuos privados y de organizaciones sociales, un mundo constituido por estados nacionales con grandes corporaciones internacionales industriales y financieras, y un mundo con un desarrollo asimétrico en sus estructuras productivas y con diversos niveles del desarrollo de sus fuerzas productivas. Así los estados nacionales se ven irremediablemente influidos por los mecanismos internos e internacionales para organizar y eventualmente potenciar sus poderes productivos. Estos últimos son decisivos para acceder a la mejor posición relativa en una economía mundial crecientemente competitiva.

Los imperativos del crecimiento económico, la modernización y la justicia social dependerán de muchos

factores, estructurales y coyunturales (tamaño relativo de la economía, población, recursos naturales, financiamiento, etcétera), pero en última instancia será decisivo para su logro un entorno institucional y social (que se puede desarrollar a partir de la reforma) que fortalezca la habilidad socio-económica para elevar los poderes productivos a través del patrón de desarrollo más eficiente.

Desde el punto de vista de la reorganización de la gestión estatal las opciones polares son dos: de una parte, si se asume que las potencias líderes tienen una influencia decisiva en la reorganización productiva, entonces la reestructuración tiene que ser conducida principalmente por las fuerzas del mercado a través de un programa amplio de apertura al exterior y liberalización para encontrar según la división internacional del trabajo un lugar en la desigual economía mundial; de otra parte, si se postula por el contrario que lo que se requiere es de un dominio interno de los poderes productivos, entonces el mercado juega un papel complementario y lo que se requiere es un activismo estatal y un proteccionismo selectivo. En esta segunda opción es claro que se acepta que el mercado per se no puede desarrollar esos poderes, y por ello la intervención estatal se justifica.

Varios ejemplos ilustran el debate entre las dos opciones. El primero, es la discusión sobre el comercio internacional y las ventajas comparativas estáticas y dinámicas. La apertura es sostenida por la economía ortodoxa y de ahí derivan sus propuestas liberales. Sin embargo, ésta explica porque ocurren un conjunto de ventajas comparativas pero no como se crean. Pero además, y ello es más importante, no dan cuenta de las posibilidades de crear deliberadamente esas ventajas. En efecto, es cierto que las ventajas comparativas son en principio un reflejo del capital físico y humano acumulado, pero su efecto acumulativo depende no solo de la dotación original de recursos sino de las relaciones mutuamente interinfluyentes entre las capacidades empresariales y la elección de las políticas gubernamentales. Si esto es así entonces las ventajas comparativas no solo son creadas sino que deben ser creadas para evitar el atraso económico, para lo cual es indispensable la participación del Estado, y por supuesto, la inducción de la cooperación del sector privado.

Un segundo ejemplo es el referido a la "pugna distributiva" entre los agentes ganadores y perdedores en el proceso de reestructuración. Esta pugna convierte a la modernización en un proceso económico y político simultáneamente, y requiere de políticas que modifiquen los patrones de inversión, consumo y ahorro; por ejemplo, las políticas de inversión son también de desinversión y tienen costos y beneficios. La dimensión temporal es en este punto también importante; en efecto, en el largo plazo se puede

suponer que la sociedad como un todo saldrá beneficiada con mejores políticas de inversión, pero en el corto plazo los inversionistas que tienen su vida económica organizada alrededor de los viejos patrones de inversión perderán. La reestructuración económica modifica los patrones de ahorro, inversión y consumo lo que significa una redistribución del ingreso y la riqueza y de los poderes y posiciones de clase. Así pues esos cambios tienen asociados costos y beneficios para los distintos agentes y generan pugnas distributivas que de algún modo hay que resolver. Los perdedores (aún los potenciales) se resistirán al cambio usando su poder en el mercado por medio de la fuga de capitales, la especulación, la huelga de inversiones, etcétera; o pueden acudir directamente al Estado a demandar protección presionando con políticas tradicionales; y finalmente pueden apelar al apoyo de grupos de opinión conservadores a través de los medios y los partidos políticos.

En general pueden reunir resistencias a la reforma, ello depende de la importancia y capacidad relativa de los perdedores para imponer, a través del manejo de sus influencias, restricciones al flujo, por ejemplo, de recursos de sectores o ramas en declinación a ramas en crecimiento para mantener las condiciones existentes, en ese caso el ajuste, la reestructuración y el crecimiento será muy difícil que tenga éxito.

Pueden existir dos opciones para que las resistencias a la reforma no ocurran. Una, es compensar las pérdidas de los grupos afectados a través de socializarlas aunque depende del margen de maniobra financiera y político para hacerlo exitosamente; y la otra, es obligar a esos grupos coercitivamente quitándoles o disminuyéndoles el poder de que disponen para frenar la reestructuración aunque depende de un gobierno fuerte y estable.

Las formas específicas de llevar a cabo la reforma pueden variar mucho pero tres modalidades principales pueden ocurrir (Marguand, 86):

- a) una reestructuración dirigida por el mercado,
- b) liderada por el Estado y,
- c) una mas pueda ser negociada entre el Estado y los agentes relevantes.

Es obvio que el modelo elegido tendrá consecuencias decisivas para el mayor o menor éxito de la reestructuración.

En la primera modalidad los costos y los beneficios son fijados por el mercado, los temas vinculados a la distribución de los costos son pospuestos u ocultados. Esta opción requiere evidentemente de un fuerte consenso sobre las bondades intrínsecas de las ideologías liberales de

mercado, y que la inequidad en la distribución de los costos pueda ser asimilada por el sistema sin ponerlo gravemente en cuestión. En los hechos, sin embargo, esta modalidad de mercado debe contar con un Estado capaz de apoyar las ganancias de los ganadores y evitar simultáneamente que los perdedores interfieran en el proceso de asignación de recursos por el mercado. Todo ello supone la administración de políticas estatales muy complejas y no elimina los riesgos potenciales de desestabilización del sistema, muy a pesar de que la ideología liberal ignore estos aspectos políticos del problema.

En el segundo tipo de modalidad, la sustentada por el Estado, y la negociada, los aspectos políticos cobran evidentemente mayor relevancia. En efecto, en la medida en que el Estado está deliberadamente tratando de dirigir recursos de unos sectores a otros, y como se dijo hay ganadores y perdedores, a estos últimos no les queda duda de atribuir al reformismo estatal sus pérdidas. Los grupos perdedores reaccionaran defensivamente, y desarrollarán el máximo de sus esfuerzos proteccionistas y buscarán la solidaridad de los grupos más liberales y antiestatistas independientemente de que sean ganadores o perdedores unidos en el fin de mantener un Estado estructuralmente más débil. Este proceso de negociación tiende a politizar excesivamente a la reestructuración y a las pugnas distributivas, y también aumenta el riesgo de que las reformas se frustren.

Las tres modalidades no son más que posibilidades teóricas y abstractas que pierden con capacidades explicativas, no porque no sean capaces de dar cuenta del origen y el diagnóstico de la crisis, de las necesidades de la reforma, y de las políticas adecuadas, sus límites se localizan en la interpretación de los casos concretos. En éstos los modelos deben señalar las razones por las cuales los sistemas no desemboca en crisis o desestructuraciones, y segundo, porque a pesar de que existen formulaciones políticas para enfrentar las crisis, algunas economías no las han aplicado, y también cuando no han podido o no han querido.

El análisis de casos nacionales concretos, o de políticas públicas específicas (privatización, desinversión, distribución del ingreso, apertura, etcetera) se vuelve entonces indispensable. Este análisis requiere considerar un aspecto clave para implantar un proceso de reestructuración con buenas posibilidades de éxito. Es imprescindible construir un entorno o ambiente social y político muy proclive y adaptativo al cambio, y que genere los más amplios márgenes de credibilidad y confianza en el Estado. Este ambiente no se generara espontáneamente, depende de un esfuerzo importante por parte del Estado en materia de innovación tecnológica, políticas de ahorro e inversión, etcétera, y en general, de la modernización de las

instituciones. Ello puede parecer muy claro y obvio pero también es muy desafiante, requiere de una instrumentación muy compleja económica y política, y por último, de una fuerza y voluntad políticas muy firmes. Esa compleja constelación de factores difícilmente pueden ser articuladas sólo por el mercado. La tarea es de gran envergadura pues se trata en última instancia de elegir de un menú los mecanismos más adecuados y eficientes, y de seleccionar las áreas de la economía más pertinentes estratégicamente y no sólo las más prometedoras desde la perspectiva del mercado.

### 2.1.2. Los ámbitos de la reforma estatal.

La reforma del Estado comprende esencialmente tres áreas principales:

- a) la política que abarca primero los aspectos jurídicos que norman a la administración pública en sus distintas competencias, y su correspondiente organización institucional que es la base de una nueva estructura de poder; y segundo la organización de las relaciones entre la sociedad y el Estado;
- b) la económica que incluye el manejo macroeconómico, en particular, las políticas fiscal, monetaria y financiera y;
- c) la intervención directa en la producción y el bienestar social a través de las empresas públicas, las instituciones de seguridad social y de la construcción de infraestructura básica.

Estos tres ámbitos están íntimamente relacionados y de sus posibilidades de modernización depende acceder a un nuevo estilo de gestión estatal que permita una mayor eficiencia global y una estructura productiva más flexible "para maximizar su capacidad de adaptación permanente ante los cambios desfavorables y ante las oportunidades que también ofrece un marco externo volátil y turbulento" (Martín 88). Asimismo debería estimular una mayor cooperación entre los sectores público y privado en torno a los objetivos del desarrollo. Ciertamente es indispensable contar con un nuevo impulso empresarial (público y privado) como condición sine qua non para lograr los cambios que modernicen el aparato productivo, sin embargo también es cierto que "solo la conducción gubernamental, con una visión de largo plazo, pueden discriminar los riesgos de la dependencia tecnológica, mediante una política de desarrollo legitimada por el conjunto de la sociedad" (idem). Esa orientación podría encaminarse a superar los tradicionales mecanismos estatales de tutelaje, que muchas veces se traducen en prácticas inhibitorias, y en cambio poner el énfasis en un esquema de cooperación entre iguales en el marco de la economía mixta reformada.

## 2.2. Un intento de comparación entre los casos seleccionados.

La literatura sobre los análisis comparados en materia del desempeño macroeconómico y de la gestión estatal que se han publicado recientemente sugieren que difícilmente puede establecerse un solo modelo, por el contrario ilustran, en primer lugar, que existe un amplio rango de variaciones en la aplicación de políticas, uso de instrumentos, y estrategias de desarrollo. En segundo lugar, que son notables las diferencias en el papel que juegan las instituciones y la cultura que las rodea, la organización e influencia relativa de los distintos grupos de interés. Y en tercer lugar, las variaciones del grado de eficacia de las políticas es significativa. Las variedades en el "uso del poder público" como lo sintetizó la fórmula acuñada por Shonfield es en síntesis muy amplia.

Sin embargo el contraste de experiencias nacionales, al mismo tiempo, muestran ciertos denominadores comunes en particular en la participación del Estado en la economía. Examinar aun someramente las similitudes y diferencias es útil, particularmente en un contexto de acelerado cambio, en el cual han surgido nuevas demandas y la política o políticas se resisten a cambiar, o por el contrario se modifican drásticamente propiciando una suerte de descontrol o de pérdida de los principios tradicionalmente ordenadores de la organización socioeconómica como lo ha sugerido Marquand (86). Con ello se han amplificado los márgenes para la perplejidad y la incertidumbre políticas y analíticas.

Lo anterior comprende a la economía internacional como a sus países, que además ya no admiten el trato de insulas, en la medida de la creciente globalidad del sistema mundial. Esta última tendencia se inscribe en lo que diversos analistas habían previsto atinadamente hace ya más de diez años: la erosión gradual de la coordinación internacional de la política macroeconómica en la década de los setenta, y del retiro parcial de los países industrializados de los fundamentos de la cooperación internacional creados en la posguerra. Este fenómeno se acentuó con el correr de los años en la medida en que dos o más países se propusieron objetivos similares, en circunstancias tales que las políticas macroeconómicas y/o industriales pueden variar y tener objetivos contradictorios y excluyentes en el marco de la creciente competitividad internacional. Esta nueva circunstancia afectó el grado de eficacia de las políticas y de las instituciones multilaterales y de la relación bilateral, cuestiones que no en pocas veces condujeron al fracaso.



En efecto, la polaridad surgida como un arreglo institucional de la posguerra comenzó en la década de los setentas a declinar, en los años ochenta el signo de la inestabilidad fue muy claro y se generalizó de diversas formas: la creciente competitividad entre países industrializados, entre éstos y los NPI, la inestabilidad financiera y monetaria que llegó a su climax con la crisis de la deuda, y en general, se acentuó la tendencia creciente a la asimetría entre el norte y el sur dando lugar a un profundo desarrollo desigual en el mundo. En ese nuevo marco comenzaron a plantearse y concretarse nuevos agrupamientos de fuerzas políticas y económicas, con nuevos esquemas de integración y de formación de bloques. Los cambios en el socialismo real han venido en los últimos meses a alterar aún mas los antiguos equilibrios entre las viejas formaciones de los Estados nacionales.

El papel del Estado no ha sido la excepción en esos cambios. En efecto L. Reynolds, ha escrito, que a partir de 1945, fue muy claro que todos los países aceptaban con poca o ninguna resistencia que el Estado era el instrumento principal de promoción del desarrollo económico. "El viejo enemigo, el gobierno, se convirtió en amigo y promotor del progreso económico" (Reynolds (86) p. 109). Obviamente que las modalidades y los niveles particulares de participación estatal dependerán de muchos y complejos factores históricos. Sin embargo, la mayoría de analistas sostienen que el elemento principal que explica la mayor o menor presencia del Estado son las insuficiencias del mercado para garantizar (Kaldor, 80) por sí solo el desarrollo mas o menos equilibrado y sostenido en el largo plazo. En una muestra estadística compuesta por doce países desarrollados y subdesarrollados se verifica una alta correlación en intervención estatal, crecimiento y estabilidad entre los años 1960 a 1980 (Reynolds (86) p.107). Es mas, la evolución de los indicadores revelaron que en los cinco países en desarrollo elegidos de la muestra el desempeño económico fue mas exitoso en coincidencia con la fuerte presencia estatal, tal fue el caso de: Corea del Sur, Taiwan, Brasil, Tailandia y Malasia. De otra parte, los indicadores refuerzan la idea de que la intervención estatal obedece a la necesidad de garantizar la cohesión sociopolítica y estabilidad económica del sistema (Rusmacher y Evans, 86).

De lo anterior hablan las experiencias de varios países y los estudios empíricos recientes. Por ejemplo, (Epstein y Schor, 1988, y Rati Ram, 1989), han llegado a conclusiones que ratifican la existencia de correlaciones positivas "fuertes" entre participación estatal y desempeño económico. De una lista de 115 países, Ram llegó a los siguientes resultados: a) el impacto global del tamaño del gobierno en el crecimiento fue positivo en casi todos los casos, b) el efecto marginal de externalidad del tamaño del

gobierno es generalmente positivo, c) comparado con el resto de la economía, la productividad de los factores en el gobierno parece ser más alta, al menos en los años sesenta, d) en los setentas, el efecto positivo de las externalidades gubernamentales, parece ser algo mayor que antes, aunque la productividad ha tendido a disminuir.

Desde los años treinta se fue abandonando poco a poco la concepción clásica del Estado liberal y se comenzó a aceptar secularmente la necesidad de un Estado participativo en la producción y en el bienestar, trascendiendo las tareas convencionales de regulador pasivo del desarrollo. Numerosos estudios muestran que en mundo el gasto público total registró un crecimiento impresionante entre 1930 y 1980 más que duplicándose. El nuevo papel del Estado será más dinámico en la administración de la oferta y la demanda y con capacidad para anticiparse a la marcha del ciclo económico (SKocpol, 85).

En las economías de menor desarrollo relativo, como la nuestra, el Estado se desarrolló en condiciones sociales y económicas de mayor atraso relativo que en Europa y América del norte. Esta circunstancia presionó al Estado para que realizara una intervención más intensa y en nuevos ámbitos que exigían la modernización económica y social, el impulso de la industrialización, la reforma agraria, y la actualización financiera y fiscal, en un contexto caracterizado por nuevas formas de la competencia internacional (Cordera, 78). Por ello el Estado en las economías semiperiféricas se afirmó tempranamente de una manera estructural influyendo desde un principio su proceso de desarrollo con particular intensidad en las coyunturas económicas en las cuales amenazaba la crisis o el estancamiento económico.

La vasta acción estatal se fue imbricando en el desarrollo, primero, modernizando las instituciones financieras, monetarias y crediticias, integrando la economía por medio de obras públicas, segundo, remodelando la vieja estructura agraria, tercero, apoyando la industrialización a través de conjuntar los volúmenes de capital necesarios para incorporar la tecnología moderna propia de la industria en gran escala; y cuarto, manteniendo y afinando los instrumentos fiscales, financieros, comerciales, etcétera involucrados en la política de industrialización.

El Estado busco por medio de esa completa remodelación económica, relacionar el aparato de financiamiento público, y por supuesto, a la propia orientación del gasto público con las necesidades de la industrialización. F.Fajnzylber (83) y otros autores han llamado la atención de la importancia del Estado en la industrialización, aun en los países exportadores más

exitosos que algunos analistas habían presentado como ejemplos paradigmáticos de los buenos resultados del mercado.

Esa batería de funciones tradicionales sufrió desde los años setenta el embate de un cuadro más complejo y adverso que el de la "era dorada" del keynesianismo. En efecto si examinamos el papel del sector público en el largo plazo sobre el desempeño económico se verifican al menos dos fases: la del crecimiento extensivo y la del intensivo (L. Reynolds 86). En la primera fase (entre 1850-1930) el sector público es en general pequeño tanto por el lado de los ingresos como de los gastos. La tributación tiene como base los impuestos personales, de la tierra y el comercio, y el gasto se destina al ejército, a la administración de servicios públicos, al consumo de los grupos propietarios, y sólo una pequeña proporción a fines económicos y sociales. En la segunda fase, la intensiva, la presencia creciente del gobierno está asociada con un evento político y/o económico relevante, y generalmente aparece asociado al establecimiento de gobiernos o regímenes progresistas (aunque no solamente) que postulan la necesidad de implantar un control más efectivo sobre la economía. Por supuesto, como hemos insistido antes, la efectividad del papel del gobierno no dependerá solo de su tamaño absoluto, o del grado de intensidad medida por el peso de diversos indicadores, sino de su orientación estratégica para cambiar pautas y patrones de inversión y consumo, y de la calidad de sus intervenciones e instituciones. En esta fase, el sector público complementa y llena vacíos, pero también se vuelve crítica cuando compete en el mercado y en la política.

Un análisis comparativo entre países sobre el papel del Estado en el desempeño macroeconómico, la política industrial y el papel del sector público muestran rasgos comunes y diferencias. En efecto, existen diferencias marcadas entre los países industrializados y los semiindustrializados, si bien España y Corea ejemplifican una experiencia fronteriza y de algún modo prototípica, en el sentido de que el primero alcanzó un perfil industrial recientemente y, el segundo, se encuentra en la trayectoria de alcanzar, en un plazo históricamente muy corto y sin precedentes, un modelo o patrón de desarrollo progresivamente más cercano a las economías industrializadas, y así alejarse del bloque de los semiindustrializados.

Examinemos ahora algunos indicadores que ilustren el desempeño global de las economías y el papel del sector público. En el grupo A (países industrializados) Francia, Japón y España impulsaron políticas expansionistas para maximizar sus tasas de crecimiento (Véase cuadro 1), España comienza a partir de 1975 a acercarse a un patrón de

crecimiento más cercano a los países de la Comunidad. En contraste, la política de Estados Unidos fue menos expansionista (de modo similar a la de la Gran Bretaña). Este hecho se explica en buena medida por la posición relativa que ocupan esas economías en el mundo después de la Segunda Guerra. Pues de ello dependerá su poder internacional, la orientación de sus bancos (preferentemente hacia adentro o hacia afuera), y el mayor o menor grado de independencia de sus bancos centrales y su incidencia en las relaciones entre las políticas fiscal y monetaria. Francia y Japón inician procesos de reconstrucción, muy vigoroso en este último con un desempeño global muy superior (y en este sentido atípico) al resto de los países. Por su parte, España después de la Guerra Civil, comienza un crecimiento por sustitución de importaciones, con cambios menos abruptos y espectaculares hasta alcanzar un perfil proliamente industrial a mediados de los años setenta. Brasil, Corea y México se distinguen sin duda por el impulso expansivo de sus políticas si bien los resultados en materia de estructuras industriales y perfiles exportadores son diferentes, y por supuesto los diferenciales de sus tasas de crecimiento e inflación. En la década de los ochenta las diferencias se vuelven todavía más notables. En efecto Corea logra mantener sus tasas promedio de crecimiento, incluso las aumenta, en tanto que Brasil se estanca, aunque no declina, y México entra en una fase clara de estancamiento y de políticas recesivas.

Para una muestra de países industrializados (que incluye a los seleccionados) un estudio (Epstein y Schor 88) encontró una tendencia consistente según la cual entre más amplia fue la política económica y más exitoso el desempeño económico mayores correlaciones positivas hubo con los siguientes indicadores: a) mayor integración entre el sistema financiero y la industria, b) mayor intervención del Estado (directa e indirecta), y c) menor desarrollo de sus mercados financieros.

Para el grupo B (países semiindustrializados) dos estudios (Kagami 90 y Otano y Villanueva 88) a partir de indicadores similares a los antes citados llegan a conclusiones generales parecidas a las alcanzadas por el grupo A. En el auge de la posguerra 1953-1972 (Epstein y Schor) los países más exitosos fueron aquellos que implantaron una política expansionista, acelerada acumulación y alta inflación. Sin embargo, a partir de 1972, la inflación se convirtió más bien en una restricción para el crecimiento y se busco, por el contrario, eliminarla o bajarla a los niveles de posguerra. La política en consecuencia se vuelve como tendencia general más restrictiva, aunque ciertamente la inflación no cae a los niveles de 1970. Y en los casos de México y Brasil, a partir de los ochenta se eleva sustancialmente en relación a sus promedios históricos, y en Corea se logra estabilidad y

elevado crecimiento. En lo que se refiere al tamaño del sector público, los casos de Japón y Estados Unidos son buenos puntos de contraste en la comparación. El Japón tiene la menor proporción de gasto público de todos los países industrializados (en parte por el pequeño gasto militar y la menor importancia del gasto social), y sin embargo se puede documentar la eficacia y/o la frecuencia con la cual las organizaciones públicas gubernamentales intervienen en el manejo de la economía. En lo que se refiere a Estados Unidos en los años treinta comienza con un sector público pequeño, y sin embargo en la posguerra se consolida una intervención más importante pero no tradicional, en la medida en que el gasto militar y social ocupan un lugar importante, así la intervención se da más por el lado de la demanda que de la oferta. Francia, por su parte, fue el país más claramente estatista; y España a partir de la dictadura de Franco, a pesar de cierta ideología liberal, también erigió un sector público grande y el gasto público fue creciente.

Para el grupo B la política de gasto fue importante, si bien no llegó a representar en promedio sino la mitad de la participación de los países del grupo A. Sin embargo, la orientación del gasto fue diferente. Los énfasis fueron en infraestructura básica, en empresas públicas y, en menor medida para bienestar social. En los tres países el gasto total a partir de 1975 y hasta 1985 se mantuvo en los órdenes de magnitud que en sus respectivas regiones (América Latina 23% y Asia 20%). En cambio el nivel de déficit fiscal fue sensiblemente mayor en Brasil y México, y más moderado en Corea, en órdenes de magnitud cercanos a los de sus respectivas regiones, es decir, 5.1% en América Latina y 2.7% en Asia (Hagani 90).

Las orientaciones globales de las políticas y el papel específico de las instituciones públicas variaron. En Corea ha existido, por ejemplo, un mayor pragmatismo y se aceptó la eficiencia como un imperativo. Las E.P en este país, como en general en los NPI, tienden a dirigirse mayormente con criterios comerciales, y un comportamiento menos corporativo y patrimonialista. Los mecanismos de reclutamiento de la burocracia son más firmes y exigentes, y su permanencia y estabilidad mayores frente a cambios políticos, ello ha permitido un mayor espíritu de cuerpo. La combinación de esos elementos da por resultado una burocracia fuerte pero no estorosa y una mayor continuidad de las políticas industriales. En Brasil y México, en cambio, esos no son los valores e indicadores más firmes. El modo en que las políticas de gasto influyen en el ahorro y la inversión es decisivo para el desempeño económico. En general, cuando se logra alentar altas tasas de inversión éstas se correlacionan positivamente con altas tasas de crecimiento. El contraste entre Estados Unidos y Japón y entre Corea y Brasil y México así lo revelan. Por supuesto

que no sólo las políticas de ahorro e inversión son importantes también juegan un papel crucial aquellos arreglos institucionales y el "ethos" cultural que llevan a patrones de ahorro e inversión que estimulan en mayor o menor medida el crecimiento. En Estados Unidos y América Latina existe una mayor propensión a consumir y en cambio, el nivel de ahorro comienza a subir en Europa y es importante en Japón y Corea.

CUADRO 2-1. TASAS DE AHORRO E INVERSION PROMEDIO						
Periodo	Ahorro interno			Inversión interna		
	60-69	70-79	80-87	60-69	70-79	80-87
Corea	11.2	24.6	30.4	22.1	29.9	29.3
México	18.4	22.3	25.1	19.1	23.5	19.6
Brasil	20.6	21.6	22.5	22.3	23.4	17.7

Fuente: Kagami (90)

El desempeño económico también ha estado asociado al comportamiento de las balanzas comerciales de los distintos países. Se puede observar la tendencia general a que a mayores signos de integración de las economías nacionales a la internacional, la presencia regulaciones y controles internos sobre la política macroeconómica han sido menores. Por supuesto no en todos los casos analizados la "restricción" externa se comportó del mismo modo y jugó el mismo papel. En efecto el dinamismo de las exportaciones no llega siempre a convertirse en el motor del crecimiento. Ello se explica por la diversidad de factores que intervienen en el dinamismo basado en las exportaciones y sus componentes: a) las elasticidades de oferta dentro de un país o la capacidad de respuesta productiva a un aumento de la demanda externa, lo que a su vez depende de la oferta de recursos naturales, de la mano de obra, diversificación y especialización productiva, y de la política gubernamental, b) el tamaño relativo del sector exportador en relación al tamaño de la economía, y c) el uso de los ingresos derivados de las exportaciones (Véase L.Reynolds 86).

Los resultados empíricos sobre los efectos de las políticas comercial y cambiaria sobre el dinamismo de las exportaciones y el desempeño económico revelan que políticas de liberación no tienen una correlación positiva entre cambios de precios relativos (via esas políticas) y el crecimiento económico. Así lo muestran los ejercicios elaborados por el Banco Mundial, de Aghazadeh y Evans, y el

de Krueger (citados por Arida y Taylor 85). Según los cuales, en aquellos países en los que las exportaciones han jugado un papel clave, el Estado ha sido un factor decisivo en ese logro, y no depende sólo de los precios relativos. Los contrastes entre los dos grupos de países son marcados. En el grupo A destaca por supuesto el notable dinamismo de las exportaciones del Japon. En lo que se refiere al grupo B Corea es el país más dinámico en contraste con Brasil y México, el primero ha logrado en los años ochenta ampliar sus exportaciones no tradicionales, y México, hasta mediados de los ochenta lo ha conseguido. Si bien esos resultados no son del todo atribuibles a las políticas de liberalización. En Corea, como en los otros NPI, las políticas de industrialización se originaron con una vocación exportadora, que se ha reflejado en la disparidad de la participación de las exportaciones en el PIB para los países del grupo B, en el año de 1986 ese indicador significa 40.7% para Corea, 19.3% para México y 9.8% para Brasil. Ello fue ayudado, en el primer caso, por la rápida expansión del comercio internacional en la posguerra, favoreciendo el establecimiento de un círculo virtuoso entre crecimiento de las exportaciones y del PIB, alentado claramente por políticas fuertes desde el Estado. En Brasil y México, aunque en mayor medida en el segundo, la sustitución de importaciones se trato de prolongar más allá de los sesentas lo que no permitió un buen nivel de competencia de las manufacturas (Kagami 90).

En suma, la impresión que deja el contraste de experiencias es: primero, que existen áreas claras de la gestión estatal que convergen en general en un cierto modelo de operación del sistema en su conjunto; segundo, que la noción de economía mundial se vuelve crecientemente pertinente y analíticamente útil en un contexto de creciente internacionalización; y tercero, campos específicos de divergencia, ya sea en el desempeño económico, en la conformación de la estructura productiva global, y en la operación y organización de las instituciones estatales, cuestiones que se alejan de los prototipos teóricos. Una conclusión obvia es que la historia económica se vuelve un enfoque esclarecedor de las similitudes y diferencias.

### 2.3. La reestructuración económica y el papel del Estado. Casos seleccionados.

Los procesos de reestructuración de la economía y de la gestión estatal sintetizan una preocupación común en todo el mundo: las mayores dificultades para sostener los patrones de desarrollo establecidos en la posguerra, por su parte las políticas de cambio estructural y ajuste económicos se volvieron un predicamento generalizado.

El modo práctico como estos procesos se han implantado entre los distintos países muestran diferentes vías para lograrlos y diversos grados de éxito en los resultados obtenidos, sin embargo también se han fijado mecanismos y objetivos comunes. De las semejanzas y diferencias dan cuenta: primero, las características estructurales de sus aparatos productivos, segundo, los efectos de la coyuntura macroeconómica interna y externa sobre sus economías, y tercero, las estrategias y políticas de desarrollo aplicadas.

En este apartado nos proponemos describir sucintamente las experiencias de seis países, dos altamente industrializados (Estados Unidos y Japón); dos industrializados de la Comunidad Económica Europea (Francia y España); y, finalmente, dos de industrialización intermedia (Corea y Brasil). El formato de presentación que elegimos consiste en ofrecer un breve diagnóstico de sus economías, el tipo de políticas aplicadas, y algunos de los resultados obtenidos de la reestructuración. El énfasis está colocado en la política industrial porque se convirtió en el eje indiscutible de la modernización. Los temas referidos a la gestión estatal en lo referente al desempeño macroeconómico y la empresa pública se tratan con mayor detalle en otras partes de este trabajo. Ciertamente que algunos temas o aspectos puntuales no son analizados para el conjunto de los casos, sin embargo se procura incorporar la mas amplia cobertura, según la información disponible, con el fin de ofrecer un panorama general. Los indicadores económicos utilizados son los convencionales y se presentan en un apéndice.

El examen de estos casos si bien no es exhaustivo y plenamente representativo de un fenómeno mas amplio, si es en cambio una muestra de procesos reconocidos internacionalmente como ejemplos relevantes de reestructuración económica.

Es obvio señalar que este apartado presenta esquemáticamente los principales rasgos generales de la reestructuración en los casos elegidos, y con un propósito meramente ilustrativo del modo como evolucionaron en las décadas de los setenta y ochenta las políticas de gestión estatal especialmente las referidas a a la reconversión industrial. Por otra parte, resulta tambien evidente que los medios utilizados y los resultados obtenidos en cada uno de los procesos de reconversión reseñados no pueden generalizarse, pues ciertamente cada economía nacional muestra características particulares, económicas y técnico-productivas, y políticas y sociales que en algunos casos han facilitado o por el contrario dificultado la obtención de logros en los respectivos procesos de reestructuración.



### 2.3.1. El caso de Estados Unidos.

#### a) Diagnóstico.

La economía estadounidense comenzó a encarar un cuadro económico adverso desde finales de los años sesenta, caracterizado por los siguientes elementos (véase apéndice estadístico y Reich 84 y Fanjzylber 83) : a) El crecimiento económico fue cada vez más lento, en efecto, en el periodo 1960 a 1968 el Producto Nacional Bruto por persona empleada fue de 1.8%, en cambio entre 1974 a 1978 esta tasa había caído hasta 0.1%; b) La economía norteamericana manifestó una mayor dependencia del comercio internacional, como lo indican las siguientes cifras, las exportaciones de los Estados Unidos, medidas como porcentaje de las ventas finales de bienes, aumentaron de 8% en 1969 a 17.3% en 1979; las importaciones, de igual modo, crecieron en los mismos años de 8% a 21.2%; c) Se acentuó la ya de suyo baja tasa de ahorro familiar y de la formación bruta de capital fijo si se les compara con los niveles de Europa, y d) Se afianzó la presencia un sistema financiero que tendió a encarecer relativamente el capital para la inversión productiva y, en cambio, se mantuvo una estructura tributaria que favoreció altos niveles de consumo.

Las anteriores tendencias fueron reforzadas por los sucesivos aumentos de los precios del petróleo, el encarecimiento relativo de la fuerza de trabajo y, en general, por una política económica, fiscal y monetaria más preocupada por la compensación del debilitamiento de la rentabilidad, que de programas de apoyo al fortalecimiento de la planta productiva.

La mayor vinculación del mercado norteamericano con el mercado mundial se fue acentuando con la creciente internacionalización del comercio, favorecido por la modernización de los transportes y las telecomunicaciones, así como por la tendencia general a la reducción de los niveles de las tarifas comerciales.

El sector industrial estadounidense fue sensible a esos cambios y resintió intensamente las nuevas circunstancias internas y externas. Así, la industria manufacturera vio severamente lesionada su competitividad internacional y su capacidad de arrastre económico, como lo revela claramente el hecho de que el único sector superavitario comercial manufacturero mostre un vuelco en su tendencia. El superávit de 21 mil millones de dólares de 1975 se tornó en un déficit en más de 100 mil en 1986 y con una tendencia al crecimiento. En la rama electrónica, por ejemplo, se constata un dramático cambio, en 1975 Estados Unidos tuvo un saldo favorable de 2 100 millones de dólares, mientras que

en 1985 alcanzó un déficit de 12400 y se proyecta para 1995 un déficit de 58 300. La pérdida de competitividad norteamericana, en general, no sólo se verifica en ramas de baja tecnología, sino también las de mediana y alta.

La declinación de Estados Unidos fue notable en ramas como las industrias básicas de acero, naval, textiles de fibras naturales, petroquímica y aluminio. Por su parte el aumento de exportaciones fue intenso en ramas como la automotriz, los electrodomésticos, acero, máquinas, herramientas, maquinaria textil, y en otros muchos productos como calculadoras, máquinas de escribir, fotocopiadoras, cámaras, calzado, llantas, química orgánica, entre otros. El debate sobre la decadencia o renovación de los E.U. no ha concluido y sigue siendo un tema controvertido. En los últimos años se ha reavivado en diversos medios. La mejoría relativa del desempeño económico ha dado lugar a cuestionar los argumentos sobre la declinación (Véase por ejemplo el debate entre P. Kennedy y S. Huntington (89) ).

#### b) Las políticas aplicadas.

El contexto adverso que enfrentó la economía norteamericana a mediados de la década de los setenta, y el carácter relativamente rígido de las instituciones gubernamentales y sociales existentes han propiciado que el cambio industrial haya sido lento y poco flexible en comparación con el acelerado dinamismo del cambio internacional (Véase Reich 84 de donde tomamos esencialmente los rasgos básicos de algunas de las políticas).

El crecimiento lento de la economía no ha permitido un cambio adecuado a nuevas líneas de industriales, y se acentúan tendencias al desempleo y a la subutilización de la capacidad instalada. Los esfuerzos públicos y privados por reorientar la industria norteamericana hacia nuevas ramas ha sido insuficiente y de algún modo muestra que el marco institucional no ha favorecido la reestructuración al ritmo de las nuevas necesidades.

En estas condiciones el proteccionismo bajo diversas modalidades se ha convertido en una de las principales políticas para enfrentar el cambio industrial, especialmente en ramas e industrias declinantes. El nuevo proteccionismo, además de las formas tradicionales, ha creado otros mecanismos como son en los programas de apoyo a los fabricantes nacionales para colocar su producción en el mercado interno; y los programas "voluntarios" japoneses de restricción de exportación de automóviles hacia el mercado de Estados Unidos.

Sin embargo, y a la luz de los resultados desfavorables de la balanza comercial norteamericana, el proteccionismo ha probado ser insuficiente para corregir las deficiencias estructurales en el sector industrial. En efecto, se han emitido opiniones que sostienen que es necesaria una política industrial más activa que facilite y promueva la transición de las ramas maduras a las nuevas. P. Kennedy sostiene que el proteccionismo es inadecuado y frena las posibilidades de incorporar innovaciones y una mayor capacidad de innovación (P. Kennedy 89).

Una nueva política demandaría de acciones más complejas y de instrumentos más precisos como sería los programas de entrenamiento y de realocalización de la fuerza de trabajo, la modernización de la infraestructura, los apoyos a la inversión para que se orienten a las ramas nuevas y más competitivas potencialmente y, finalmente, el establecimiento de mecanismos de compensación para los costos sociales contenidos en el cambio industrial.

De otra parte, el manejo de las nuevas acciones necesaria de un esquema de concertación entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores que refleje objetivos generales y específicos en torno a las metas de la reestructuración. El debate sobre qué tipo de política industrial está en curso y no ha concluido a la fecha, lo que no ha obstado para que se hayan instrumentado algunas medidas. Un ejemplo de este debate lo constituye el proyecto de redesplicue industrial hacia el sur, que considera el establecimiento de plantas en ramas nuevas como la biotecnología, la electrónica, la ingeniería genética y la telecomunicaciones. Sin embargo el planteamiento no ha logrado traducirse en una política específica organizada.

En los últimos quince años el gobierno de los Estados Unidos ha apoyado al sector industrial con medidas como prestamos preferenciales, exenciones, tarifas y cuotas; estos mecanismos generalmente no han contenido los objetivos de la reestructuración, ni han estado condicionados al logro del cambio. La política se ha dirigido preferentemente a la preservación de un margen de ganancias adecuadas, según la estructura de costo vigentes, empero, se han discutido aspectos clave como la construcción de nuevas plantas, mejorar equipos, impulsar la investigación, la creación de nuevos productos y la capacitación gerencial y de la fuerza de trabajo.

Una lección general que se puede extraer de la experiencia norteamericana en opinión de expertos es que la administración del ajuste industrial requiere de los recursos financieros en Estados Unidos sean dirigidos hacia usos más competitivos y productivos, pero también que la toma de decisiones sea coordinada para poder ejercer

una plena utilización de los mismos. Es decir, se necesita de un programa industrial que condicione a objetivos expresos el uso de recursos incluyendo por supuesto los costos sociales involucrados (Lucio Geller (84) ).

Para el buen éxito de un programa de esta naturaleza sería necesario un nuevo tipo de coordinación entre los sectores público y privado, más activo que en el pasado. Los argumentos según los cuales se debe mantener un papel pasivo del Estado, y que su papel se reduzca a la gestión macroeconómica y no a la definición de la reestructuración no parece validarse en la realidad económica de los E.U. reciente (algunos han sostenido que el mejor desempeño económico se logra sin una estrategia industrial y con menos gobierno, y que esa es la clave del éxito. Véase Muller, W. Journal of Public Policy, 3(1) citado por P. Hall 86). En efecto, a partir de los ochenta la política macroeconómica de corto plazo consistió en abatir la inflación. Para ello se eligió reducir el nivel de gasto público y cambiar el sistema fiscal. El ajuste del gasto a principios de los ochenta se orientó más bien al logro de un cambio en la composición. Así aumentó el gasto en defensa y disminuyó el gasto social. Por el lado de los ingresos hubo una disminución aunque sobretodo corrigió los índices de inflación que habían aumentado. Sin embargo, pasado ese ajuste los impuestos han seguido aumentando (M. Feldstein 87). En último término el ajuste fiscal para ser relevante al cambio estructural tendrá que influir en los patrones de ahorro e inversión para corregir a fondo los problemas estructurales de la economía.

#### c) Algunos resultados de la reestructuración industrial.

En las ramas o actividades en donde se ha erosionado mayormente la productividad se emprendieron programas gubernamentales de apoyo que no han logrado el éxito esperado, si bien en algunas ramas ha habido mejoras.

Los apoyos diversos que recibió la industria acerera a finales de los años sesenta no fueron aprovechados para una auténtica modernización de las plantas. En efecto, entre 1969 y 1973 la inversión del capital fue menor a la realizada en el año de 1968. El perfil productivo de la rama prácticamente se mantuvo a lo largo de la década de los setenta. Tampoco ocurrió una reestructuración importante a raíz del establecimiento del sistema de precios. Otras actividades como la de textil, el calzado y las televisiones a color no aprovecharon los periodos de protección del mercado interno, que a través de las restricciones "voluntarias" del Japon y los nuevos países industrializados hubieran facilitado el cambio. Por el contrario, este proteccionismo no estuvo vinculado a propósitos expresos de ajuste y reestructuración industriales. Pese a él se mantuvo

la tendencia al cierre de plantas y al incremento de la capacidad ociosa.

Por su parte, los programas de apoyo financiero a esas industrias para realizar nuevas inversiones fueron inadecuados para el lapso en que debía darse la renovación industrial. En general las industrias de estas ramas presentaban un cuadro desfavorable que dificultó la obtención de recursos adicionales del sistema financiero que hubieran facilitado llevar a cabo la reestructuración. En no pocas ocasiones las ayudas y apoyos fueron conseguidos por empresas que mostraban el perfil productivo y financiero más inadecuado para volver las razonablemente competitivas.

Las medidas de reestructuración industrial derivadas de las disposiciones reglamentarias sobre la preservación del ambiente, la seguridad y la salud industriales fueron poco efectivas, ya que muchas industrias fueron eximidas de su aplicación, y los programas que efectivamente fueron puestos en práctica absorbieron recursos del gobierno federal y estatal.

En las industrias nuevas el gobierno norteamericano ha apoyado su fortalecimiento a través de los programas nacionales de defensa y aeroespacial, no obstante que éstos últimos no contienen como objetivo expreso la reestructuración; sin embargo, indirectamente han contribuido a que Estados Unidos sea el líder en las ventas mundiales de aviones, satélites de comunicación, nuevos plásticos, hule sintético, computadoras, semiconductores, láser, fibras ópticas, comunicaciones de radio y televisión, equipo, robótica, instrumentos ópticos y científicos, y muchos otros productos. Ciertamente que el desempeño de estas ramas ha contribuido al mejoramiento económico a partir de 1983.

Algunas características de las políticas seguidas en estas ramas han sido:

- Apoyo a programas de investigación y desarrollo para investigación básica con aplicaciones comerciales. Así se han financiado con participación gubernamental: aviación, equipo de comunicación y electrónica.
- El poder de compra del sector público ha sido un instrumento ampliamente usado para apoyar a los empresarios nacionales, aunque también estrechamente relacionados con los programas de defensa y del espacio.

Si bien las dos anteriores acciones han sido de igual modo emprendidas por otros países, los Estados Unidos no han tenido la misma capacidad y éxito para orientarlas hacia las actividades comerciales, como ha sido, por

ejemplo, el caso japonés, en el cual la concertación y el énfasis a lo práctico ha sido mayor.

En suma, se puede decir que la administración de las políticas de reestructuración han sido complejas y su desempeño desigual por varias razones: la primera, es que las industrias maduras norteamericanas tienen un poder económico y político mayor que las nuevas o emergentes. Las viejas industrias están vinculadas a un complejo de intereses, a un entorno social, político y económico muy amplios, lo cual ha dificultado la toma de decisiones; la segunda consiste en que no se ha contado con información general y de detalle, de calidad y confiable; tercera, los procesos de consenso social no han sido todavía decisivos para actuar con apoyos, y cuatro, la coordinación de la decisiones ha sido infructuosa seguramente por la diversidad de intereses y la dificultad para agregarlos.

En resumen Estados Unidos ha mostrado indefiniciones de política e inflexibilidades en la administración e instrumentación de las acciones que favorezcan la transición hacia las actividades más productivas y competitivas.

### 2.3.2 El caso de Japón.

#### a) Diagnóstico.

El Japón, al igual que otros países industrializados, comenzó a mostrar síntomas de desaceleración de su ritmo de crecimiento económico en los años setenta, así entre 1974 y 1978 la tasa de crecimiento del producto nacional bruto por persona empleada cae de 8.9% a 3.2%, aunque los ritmos de crecimiento de las tasas de productividad y de formación bruta de capital fijo se mantuvieron altos si se comparan con otros países industrializados (Fajnzylber 83).

En efecto, en esos años, la economía japonesa fue afectada negativamente por el entorno internacional desfavorable. Los "shocks" petroleros fueron la señal que marcaba el fin de 25 años de crecimiento rápido y sostenido, y sobre la base de los mismos patrones de producción, inversión, y consumo. El aumento de los costos energéticos provocó una pérdida de competitividad para las industrias básicas intensivas en uso de energía, lo que sumado a la desaceleración de la demanda internacional y la competencia de los nuevos países industrializados amenazó a la economía japonesa con caídas sin precedentes de la producción y el empleo.

Los indicadores deben tomarse con todo cuidado porque las comparaciones entre el Japón de la posguerra y el de 1975 son muy diferentes, así como también las comparaciones

E.U. y Japón. Por ejemplo, en 1970 la productividad de las actividades manufactureras estadounidenses era superior en más del doble a la de las japonesas. Para 1986 la brecha entre unas y otras casi había desaparecido y se puede esperar en el futuro inmediato una tendencia a la convergencia a niveles parecidos entre países con grados similares de desarrollo económico. Es obvio que la economía japonesa tendrá una importancia creciente, sin embargo, extrapolaciones simples permiten prever que en el año 2010 su PNB será todavía aproximadamente la mitad del de E.U., y éste país seguirá manteniendo una participación de aproximadamente 30% (la de 1980) en el PNB de las 15 economías más importantes del mundo (S. Huntington 89).

CUADRO 2-2. ESTADOS UNIDOS-JAPON: PRODUCTO Y PRODUCTIVIDAD		
	Estados Unidos	Japón
Pib/Hab 1983 (dóls)	13,800	9,700
Crecimiento Anual PNB/Hab. 1960-1983	2.0	6.0
Productividad PNB/persona empleada 1983 (porcentaje)	100.0	74.0
Crecimiento Anual Productividad 1960-1983 (porcentaje)	1.2	5.9
FBCF/PNB promedio anual 1960-1982	18.1	32.3

Fuente: OCDE y Global Competition: The Report of the Presidente "Commission on Industrial Competitiveness", Vol. 11, 1985, p. 109, 111 y 112.

#### b) Las políticas aplicadas.

En el Japón tres hechos han contribuido (véase Lucanor y Ochele (86)) a definir su estrategia industrial. En primer término el eje dinámico de la economía es la industria manufacturera con tasas de crecimiento sostenidas del 12% anual promedio, que se ha convertido en el generador de divisas que compensa el déficit comercial en todos los sectores de recursos naturales. En segundo lugar, la ya

larga vinculación de la economía japonesa al comercio exterior; en tercer lugar, la virtual renovación de su planta industrial a raíz de la destrucción que sufrió a lo largo de la Segunda Guerra Mundial y, finalmente, en cuarto lugar, el encarecimiento del petróleo, la mayor competencia y la caída del mercado internacional (Fanjzylber 83).

Por este motivo, durante la primera etapa de la reconversión iniciada en 1977, los sectores estructuralmente débiles obtuvieron la autorización para proseguir con la práctica de los "carteles de recesión", un método común en Japón, para eliminar o crear nuevos carteles. Posteriormente, en 1978, se promulgó la "ley de estabilización de los sectores en crisis" para un período de cinco años que concluiría el 30 de junio de 1983.

Con esta Ley no sólo fueron incluidas en la política de adaptación sectores aislados sino todas las industrias consideradas estructuralmente débiles: fundidoras eléctricas de acero, la industria del aluminio, de fibras sintéticas (hilos de nylon, fibras acrílicas, hilos y fibras de poliéster) así como la construcción naval. Un año después que la Ley entró en vigor, se añadió a esta lista oficial la industria de fertilizantes nitrogenados (con la producción de amoníaco y de urea) la de hilados de algodón y de lana peinada, la del ferrosilicio y la del cartón corrugado.

Esta política tenía como objetivo sanear y "estabilizar" las industrias con estructuras débiles, mediante la eliminación sistemática del excedente de capacidad.

La política de adaptación seguida entre 1978 y 1983 comprendía los siguientes grandes apartados:

- Medidas destinadas a grandes empresas de industrias estructuralmente débiles, elaboración de planes de estabilización sectorial, legalización de los carteles encargados de reducir las capacidades y garantías de los créditos por parte del Estado.
- Concesión de ayuda financiera a pequeñas y medianas empresas de regiones en crisis para garantizar la continuación de su actividad.
- Concesión de ayuda financiera a los trabajadores de las regiones o de las industrias en crisis, a fin de evitar su despido, facilitar la reubicación de los desempleados y atenuar la disminución de los ingresos como consecuencia del desempleo.

En ello jugó un papel importante la posibilidad de llegar a constituir en forma legal acuerdos a nivel nacional para reducir las capacidades, esto contribuyó, sin duda alguna, al desarrollo "ordenado" de la operación, e hizo



posible elaborar una política general de reducción de capacidad para todas las empresas, repartir equitativamente entre ellas los costos de adaptación y disminuir la oposición ante estas medidas.

Estos factores han contribuido para que este país convierta a la reestructuración industrial en la piedra de toque de su estrategia económica nacional. En efecto, desde finales de los años sesenta la economía japonesa ha sido capaz de transferir volúmenes cuantiosos de recursos financieros y de fuerza de trabajo de las industrias poco prometedoras y competitivas en el largo plazo hacia las nuevas con mayor capacidad y potencialidad de competir internacionalmente.

La reestructuración en ramas maduras en Japón ha sido emprendida desde hace 15 años. Así por ejemplo, los programas de reconversión de la siderurgia han anticipado nuevas políticas frente a la declinación secular de las industrias básicas del acero. El gobierno facilitó la reorientación de recursos de esas actividades hacia las emergentes. En otras ramas también implantó programas similares, aunque no siempre con el mismo grado de éxito, como fueron los casos de la industria naval, fibras, aluminio y petroquímica. Justamente las ramas más intensivas en consumo de energía.

En las nuevas ramas de alta tecnología los programas japoneses han sido muy amplios y fuertes. Ejemplos destacados son las acciones impulsadas por el MITI para desarrollar productos de tecnología de punta a través de apoyos directos a la investigación, proyectos conjuntos con la participación simultánea de varias empresas privadas, y contratos de compra por parte del sector público y controles de la importación para garantizar una demanda interna que permita a los productores nacionales ganar experiencia y escalas necesarias para reducir los costos y competir internacionalmente.

Algunas líneas (R. Reich (84) ) seguidas por el Japón ilustran las anteriores acciones:

- Desde 1975 el MITI ha financiado una tercera parte de los costos del desarrollo de una nueva etapa de la evolución de los semiconductores y los circuitos integrados, el proyecto involucra a los cuatro productores japoneses líderes en la producción de semiconductores y computadoras.
- El MITI se comprometió en un ambicioso proyecto de apoyo a la industria japonesa de robótica con un presupuesto de 140 mil millones de dólares para un periodo de 7 años.
- El MITI y el Departamento de Defensa están soportando un proyecto de desarrollo de fibras ópticas con un

financiamiento de 30 mil millones de dólares, por su parte, la más importante empresa pública japonesa la NIPPON TELEPHONE AND TELEGRAPH proporciona el más amplio mercado.

-El MITI financió un programa de tres años por 180 mil millones de dólares para generar paquetes de programación en nuevas aplicaciones.

En conjunto los programas están fuertemente enfocados hacia la competencia mundial en mercados específicos y la búsqueda de "nichos". Ciertamente el éxito comercial de los nuevos productos requiere largos periodos de maduración, durante los cuales las empresas pueden probar y capacitar la mano de obra y crear una capacidad productiva que se anticipe a la demanda futura. Este ha sido el caso de los fabricantes japoneses de "chips", que gracias a que recibieron apoyos fiscales, préstamos blandos, subsidios y tarifas favorables, pudieron expandir su producción y adelantarse al cambio del mercado en esa materia.

Un aspecto sumamente importante, y que debe ser considerado con toda atención, es que la comercialización requiere de que la nueva tecnología sea transferida a usos comerciales a costos relativamente bajos.

#### c) Algunos resultados de la reestructuración industrial.

Los éxitos de Japón no pueden explicarse sin el entorno institucional existente. Como es sabido, el Estado no es típicamente intervencionista, pero el régimen político sí es muy corporativo, y este rasgo ha permitido una relación notablemente fluida y con muchas identidades entre los sectores público y privado, cuestión quizá sólo comparable con los otros casos del sudeste asiático. Ello explica los esquemas de ayuda, subsidios y financiamiento a la industria que prácticamente no tienen parangón en ningún otro país del mundo (para un examen detallado del caso sui generis de economía mixta del Japón véase Shonfield 89 cap. V).

La política industrial de Japón enseña que su éxito no depende solo de una política de gasto público directa en la producción, sino de una constelación de factores como son la calidad de la administración pública, la cooperación entre sectores, y la vocación por la introducción de innovaciones institucionales de distinto tipo.

El caso japonés es uno de los más claros ejemplos de que el gasto total destinado a la reestructuración industrial no es mucho más alto en comparación a otros países altamente industrializados; y además de que no ha sido el único mecanismo utilizado. El instrumento más activo han sido los acuerdos de concertación industrial, que cada

vez tenderán a desplazar a mecanismos antes tan poderosos como los subsidios y las exenciones fiscales.

El Japón ha desarrollado además una larga tradición de cooperación entre los sectores público y privado, una burocracia y un sector empresarial inbuidos de unos valores que han favorecido que ambos sectores se coloquen en una senda complementaria, de división de tareas, y, en última instancia, muy funcional. Los sectores aceptan que la economía debe estar fuertemente orientada por el mercado, ya que las empresas deben enfrentar con rigor la crudeza de la competencia internacional, pero simultáneamente también se reconoce la necesidad de manipular al mercado para el logro de los objetivos nacionales. La ideología del desarrollo ha estado dominada por el gran propósito nacional de convertir al país en una potencia económica.

Los programas de reestructuración en Japón (Sinichiro (84) ) han tenido dos características básicas que les han permitido funcionar bien. La primera es que se han basado en contratos entre el gobierno, las empresas privadas y los trabajadores, en los cuales todas las partes acuerdan sobre la orientación de los recursos industriales. Segunda, los programas han sido concertados entre los tres sectores a fin de absorber equitativamente los costos sociales asociados al ajuste industrial.

En general, se puede afirmar que la política de reconversión fue positiva. Su objetivo fueron catorce sectores industriales, que en 1980 solo daban empleo al 2.5% de la fuerza laboral de las industrias de transformación. De 1978 a 1982 las capacidades de producción de estos sectores fueron reducidas 4% como mínimo y 55% como máximo. Se alcanzaron la mayoría de los objetivos de los planes de estabilización.

En las catorce ramas involucradas, el número de trabajadores empleados disminuyó de 354 mil en 1977 a 268 mil en 1981. La operación no estuvo exenta de conflictos. Afecto sobre todo a las empresas maquiladoras y a su personal, así como a los empleos marginales de las grandes empresas. La búsqueda de un nuevo empleo, a menudo, resultó muy difícil y conllevó un retroceso del nivel de vida de los desempleados.

La reducción de las capacidades respondió a los objetivos fijados, si bien en muchas ramas resultó insuficiente respecto a la evolución del mercado, el grado de utilización de las capacidades de producción aumentó entre 1977 y 1982 en 11 de las 14 ramas involucradas (solo hubo disminución en la industria del aluminio y la producción de urea y amoníaco). Pero en 1982 solo seis de ellas aumentaron su producción mas de 80%, las demás se situaron un nivel a veces muy inferior. En 1982, con

excepción del aluminio y del ferrosilicio la parte de la demanda interna que se cubrió con importaciones fue insignificante para estas ramas.

La política emprendida en 1978 se había programado para cinco años. Durante este periodo se logró reducir las capacidades de producción de los sectores industriales estructuralmente débiles y transferir a los trabajadores hacia los sectores en expansión. Sin embargo, en la mayoría de los casos, aún persiste la subutilización de las capacidades, debido a la segunda crisis petrolera. La existencia misma de numerosas empresas se vio amenazada, sobre todo en las industrias básicas y el desempleo era más elevado que a fines del decenio de 1970.

Algunos programas de reducción de capacidades se han prolongado hasta 1991, así en el carbón se reducirá en 50% la producción entre 1986 y 1991, en el acero el número de hornos ha disminuido de 34 a 24, y el número de trabajadores disminuyó en un 30%, y en minas no ferrosas el recorte se mantendrá (Tanaka 87).

Ante esta situación, el gobierno japonés (Hagom (84)) decidió prolongar otros cinco años su política de adaptación de estructuras, profundizando algunas medidas. Esta política puede resumirse de la siguiente manera: además de la reducción de las capacidades de producción se estimula la innovación y la cooperación interempresarial en los sectores industriales amenazados, a fin de garantizar la supervivencia a largo plazo de las empresas de estas ramas.

El resultado principal de esa política ha sido el aumento notable del superávit en cuenta corriente hasta un monto equivalente al 4.5% del PIB, frente a ello se ha intentado un conjunto de políticas para frenar esa tendencia. Una de las políticas más importantes ha consistido en elevar el gasto público en obras de infraestructura y vivienda y disminuir los impuestos para estimular la demanda interna. Los resultados de disminución del superávit todavía no son suficientes. El Estado japonés decidió en 1986 seguir las recomendaciones del Reporte Maekawa consistente en estimular el mercado interno y continuar con la reestructuración industrial, incluyendo un aumento de las importaciones.

Desde el punto de vista de la intervención gubernamental del Reporte se desprenden dos grandes lineamientos:

- a) favorecer una mayor presencia del mercado, eliminar o disminuir regulaciones estatales, y seguir privatizando algunas actividades. La desregulación se debe ampliar hacia los servicios financieros, construcción, agricultura, transporte y telecomunicaciones y;

- b) en materia de reestructuración industrial el Estado deberá jugar un papel más pasivo e inductivo que el activismo del pasado en materia de subsidios y financiamiento. El gobierno debe solamente ser un facilitador en aquellos aspectos que indirectamente favorezcan la flexibilidad como en los ámbitos del mercado laboral y de la promoción de la innovación tecnológica (Tanaka 87 p. 63 y ss.).

### 2.3.3. El caso de Francia.

#### a) Diagnóstico.

Francia es un país con larga tradición "intervencionista" y estatista. Su burocracia y sector público tienen una ideología marcadamente nacionalista, y unos valores económicos que permiten trascender la suma aritmética de los intereses privados. El papel del país en Europa, y especialmente durante la Segunda Guerra, convenció a la nación de la necesidad de construir un Estado industrial moderno e independiente, como condiciones—sine qua non para efectivamente contar en el mundo. Este gran acuerdo nacional ha permitido el establecimiento de una economía concertada que es una metáfora que describe muy bien la ideología de este país. Además los distintos agentes han aceptado la necesidad de contar con un peculiar esquema de planificación como la vía para institucionalizar y dar estabilidad a las políticas de distinto tipo y a los acuerdos de concertación.

La política industrial en Francia ha sido una preocupación permanente de sus distintos gobiernos. Desde los primeros años de la segunda Posguerra hasta 1952 el esfuerzo económico buscó la reconstrucción de su economía y aparato industrial hacia seis sectores considerados prioritarios: electricidad y carbón, acero y cemento, transportes interiores y maquinaria agrícola. Una vez lograda la consolidación el acento se pondría en la industria manufacturera (1959-1973) con el propósito expreso de encadenar a la industria pesada con la de transformación para de este modo participar en la consolidación del Mercado Común Europeo. En esta fase el crecimiento fue rápido y la inflación y el desempleo reducidos.

El Séptimo Plan (1975-1981) contenía un propósito de ajuste macroeconómico y al mismo tiempo un paquete de 25 programas prioritarios con asignaciones presupuestarias específicas, entre las cuales destacan teléfonos y telecomunicaciones. El Octavo Plan tuvo un claro objetivo industrial para elevar la competitividad y productividad, aunque los socialistas cambiaron el énfasis hacia el logro

de una mayor tasa de empleo y presencia estatal, si bien más tarde cambiaron el énfasis de los objetivos. El Noveno Plan (1983-1988) fue claramente una propuesta para continuar la austeridad y corregir los desequilibrios macroeconómicos, para después conciliar el logro de la modernización y la reducción del desempleo (Hualde 85 y un análisis muy detallado y completo de los distintos planes y modificaciones en el papel del Estado se encuentra en P.Hall 86 y Shonfield 89).

En efecto, a lo largo de la décadas de los cincuenta y sesenta la asimilación de progreso técnico estimulada por la integración de los mercados, y facilitada por la presencia de las empresas norteamericanas, en su fase de transnacionalización, propició el crecimiento de la productividad. Sin embargo, a partir de 1974 el comportamiento del crecimiento, la inflación y el desempleo se revirtió; el crecimiento se volvió más lento y la inflación y el desempleo aumentaron. En ello jugaron un papel importante factores internos y externos, entre los primeros destacan una brecha creciente entre productividad y salarios, e inelasticidad de la demanda. Entre los segundos sobresalen los "shocks" petroleros y financieros.

CUADRO 2-3. FRANCIA: CRECIMIENTO, INFLACION Y DESEMPLEO.

Año	PIB	Precios consumidor	Tasa de desempleo
1973	5.8	7.4	---
1974	3.5	13.7	2.6
1975	0.0	11.7	2.8
1976	5.1	9.6	4.1
1977	3.2	9.5	4.4
1978	3.9	9.3	4.7
1979	3.6	10.6	5.2
1980	1.2	13.5	5.9
1981	0.2	13.3	6.3

(Tomado de Hualde op. cit.).

La competitividad internacional francesa comienza a perder terreno a partir de 1974 (Véase el estudio de Boyer y Mistral (78) ), particularmente en ramas productoras de bienes de consumo durable. En otras ramas se amplía el déficit comercial como fue el caso de insumos intermedios del acero y la química, y se pierde el dinamismo de los sectores base como petróleo, energía y petroquímica. La industria además enfrentó problemas financieros que fueron mas agudos en las pequeñas y medianas empresas (Francia ocupa el octavo lugar entre las economías industrializadas en el PIB/Habitante, PIB industrial/Habitante y PIB manufacturero/Habitante (Bandt (86) ).

CUADRO 2-4. EL DESARROLLO ECONOMICO EN FRANCIA BAJO LA ADMINISTRACION DE GISCARD Y MITTERRAND

	76-80	81	82	83	84	85	81-85
Crecimiento (%) volum	3.3	0.5	2.0	0.7	1.6	1.3	1.2
Nivel de desempleo	5.4	7.3	8.1	8.3	9.7	10.5	8.8
Inflación (%) anual	10.5	13.7	11.8	9.6	7.4	5.0	9.4
Inversión (GFCF como % GDP)	21.7	21.4	20.5	19.6	19.8	20.0	20.6
Exportaciones (%)	7.1	5.1	1.7	3.4	6.9	4.3	3.6
Importaciones (%)	9.3	1.8	5.8	1.5	2.3	3.1	2.3
Productividad (%)	3.0	1.5	1.9	1.1	2.4	3.0	0.0
Balanza corriente (Billón de francos)	3.5	26.0	79	34	0.8	0.0	28
Déficit presupuestal (% GDP)	0.7	2.6	2.9	3.1	3.2	3.0	3.0
Ingreso real disponible (%)	2.6	2.9	2.7	0.3	0.7	1.1	1.1

Fuente: "Governing the Economy". Hall, Peter, 1986, op. cit.

b) Las políticas aplicadas.

En efecto, como vimos en el IX Plan, de aplicación durante todo el gobierno, y en el Plan Interino 1982-1983 se propuso la necesidad de recuperar una tasa de crecimiento consistente con los grandes propósitos nacionales, que generara un amplio consenso y solidaridad nacional para abatir la inflación y crear empleos productivos suficientes.

La nueva estrategia tuvo las tres siguientes orientaciones básicas:

-El apoyo en las ramas de alta tecnología, con énfasis en la electrónica vinculada a los programas aeronáutica, espacial y de telecomunicaciones, considerando un amplio impulso a la investigación en esos campos (P.Hall 86).

- Participación selectiva en ramas modernas, pero expuestas a una intensa competencia internacional (automotriz, química, agroindustrias).
- Apoyo a ramas estancadas y poco competitivas (siderurgia, naval, textil, etcétera).

Algunos criterios adicionales a las acciones estratégicas consistieron en: a) apoyar a la empresa y no al sector o rama en su conjunto, estímulo a un producto industrial específico y no a la industria en general; b) apoyarse en el mercado interno para ir ganando competitividad internacional, y c) estimular programas de subcontratación y de aprovechamiento de la capacidad de compra de la empresa pública para fortalecer a las pequeñas y medianas empresas que son parte importante de la cadena de relaciones interindustriales.

La estrategia contenida en los dos planes no tuvo una aplicación inmediata y sufrió ajustes por las dificultades de su instrumentación. De hecho, el gobierno socialista emitió el decreto industrial hasta 1984 en donde se precisaban aspectos económicos, sociales y políticos de la reconversión. Así se propuso en este último documento que "se debe dar prioridad a la modernización del aparato industrial. El objetivo del gobierno es pues que una aproximación concertada y negociada de las reconversiones permitan una gestión colectiva mejor controlada de las mutaciones". En el documento se distinguía con mayor precisión las orientaciones específicas por ramas y empresas.

En el decreto de reconversión destacan además los aspectos sociales y políticos. En los primeros, se explicitó un programa que ayudara a amortiguar los costos sociales a través de jubilaciones anticipadas, capacidad del trabajo y su relocalización. En lo político se diseñaron medidas que favorecieran la creación y desarrollo de nuevas empresas, creación de un Fondo Especial de grandes obras y una batería de apoyos locales a la reconversión.

#### c) Algunos resultados de la reestructuración industrial.

El decreto proponía privilegiar una orientación estatal inductiva y cuya cristalización dependiera de la capacidad de negociación y concertación. Ello permitió que al principio las expectativas en torno a la reconversión fueran favorables, aunque ciertamente cuando se avanzó en algunas ramas y proyectos específicos comenzaron a surgir problemas y dudas importantes sobre su viabilidad.

Una parte importante de la opinión pública francesa y especialmente la oposición de centro derecha y la Central General de Trabajadores de orientación comunista, comenzaron



a criticar la reconversión por los costos políticos y sociales que se le atribuían, en efecto al terminar el año de 1984 el desempleo de la economía francesa empeoró en comparación al ya de suyo pobre panorama de 1981: el producto industrial cayó en 1.6%, la inflación de 6.7% fue sustancialmente más elevada que la del promedio de los países miembros de la OCDE, los salarios cayeron y el desempleo se mantuvo excesivamente alto en una tasa de 11.1%, casi el doble de la de 1981.

Esos resultados influyeron en distintos sectores de la sociedad para oponerse a la política de reconversión. El movimiento obrero en principio estaba dispuesto a una negociación, sin embargo, su margen de maniobra se redujo y tuvieron que cuestionar la política económica e industrial. Otro punto conflictivo estribó en la mayor presencia del capital extranjero en la industria francesa, que atentaba contra su fuerte tradición nacionalista. Por ejemplo, las inversiones japonesas en Francia pasaron de 217 millones de francos en 1981 a 504 en 1983, otras empresas de origen norteamericano también ampliaron su influencia, como fue el caso de la IBM.

Finalmente, algunas de las ramas industriales elegidas para la reconversión no tuvieron éxito en sus resultados productivos y financieros como fue el caso de la automotriz, la siderúrgica y textil.

En resumen, el gobierno socialista de Mitterrand ha combinado pragmáticamente políticas de distinto signo en al menos dos etapas generales, y en los ámbitos de la política macroeconómica y la reestructuración industrial. En ello han jugado un papel importante los cambios internos, expresados en reformas estatales y su incidencia en la sociedad, y de otra parte, el mejoramiento relativo de la economía a partir de 1984 (Véase cuadro). Además la marcha de la economía internacional fue también más favorable para los cambios.

En opinión de P. Hall la experiencia francesa reciente está llena de lecciones para el mundo, y por supuesto es reveladora de los desafíos y restricciones de las estrategias reformistas. Así por ejemplo, es clara la constricción que supone la reestructuración de otras economías y las dificultades para adaptarse flexiblemente a un nuevo esquema de inserción económica en un mercado mundial más competitivo y cambiante. La elección de la estrategia no puede ser rígida o única.

Desde la perspectiva del intervencionismo estatal el gobierno de Mitterrand demostró los límites del estatismo, a pesar de contar con un apoyo electoral y social muy considerables. En efecto, la ampliación, o siquiera el mantenimiento, del sector nacionalizado reveló no sólo un costo alto (Véase cuadro) sino también las dificultades de

su manejo en términos micro y macroeconómicos. El gobierno fue sensible para leer en la ciudadanía el mensaje de que el Estado cumpla sus funciones y mejore sus capacidades fiscales y regulatorias sin burocratismo o ineficiencia, y que no se involucre en los campos propios del mercado o el sector privado. La lección que se desprende la estrategia socialista para la reforma económica, social y del Estado, es que no basta contar con el poder del Estado y el gobierno, es necesario además construir por la vía del consenso una amplia red de instituciones de la administración pública moderna y una base social para organizarla a favor de las reformas. Hoy es claramente insuficiente, mismo para la izquierda identificar estatismo con socialismo, así mismo la noción de planificación y su relación con el mercado, ya no es tan simple y dicotómica.

### 2.3.4 El caso de España.

#### a) El diagnóstico.

España tuvo en la década de los años setenta un crecimiento económico lento con inflación y desempleo crecientes. La economía española (véase Alcantos (86) ) había emergido como una potencia industrial intermedia en la Segunda Postguerra. Sin embargo, no había logrado integrarse plenamente a la Comunidad Económica Europea, era vulnerable en su sector externo, debido a su enorme dependencia de importaciones de petróleo, que representan aproximadamente dos tercios del consumo total de energía, al deterioro de la competitividad de sus exportaciones manufactureras tradicionales, y finalmente a la intensa competencia que sufrió el turismo, que había sido una fuente importante de divisas para sostener en el pasado un ritmo de crecimiento industrial relativamente alto.

La industrialización española (véase Hualde (85) ) tuvo un curso que paso por la sustitución de importaciones en su etapa "fácil" de bienes de consumo no duradero e insumos intermedios (1940-1955), y una segunda etapa de sustitución de importaciones de bienes de consumo duradero y de capital, en ésta la participación estatal alcanza importancia a través del Instituto Nacional de la Industria (INI), que es un holding empresarial que tiene un número amplio de empresas de distinta categoría (de participación mayoritaria y minoritaria, y directa e indirecta) que suman un total de 965 entidades. La industria de los años setenta, al no integrarse plenamente adquirió mayor dependencia de la importación de insumos intermedios, materias primas y equipos, de manera tal que fue propiciando un déficit comercial creciente que gradualmente se fue constituyendo en un obstáculo a la industrialización. Este fenómeno se agudizó por la dependencia tecnológica en sus aspectos

productivos y organizativos (véase Braña, Buesa y Molero (84) cap. III).

El perfil que alcanzó la industria española mostró en general las siguientes características: desarrollo relativamente menor de las ramas de maquinaria y equipo; dependencia de importaciones de bienes de capital; incapacidad para establecer una estrategia de expansión transnacional, política industrial orientada a favorecer las industrias establecidas y descuido de la apertura de nuevos campos de actividad e insuficiente desarrollo tecnológico.

La estructura industrial y la política seguida a mediados de los años setenta condujeron a ciertas incompatibilidades, por ejemplo, se eligió el crecimiento de sectores intensivos en el uso de energía (siderurgia, aluminio, naval y cemento) coincidente con los aumentos del precio del petróleo, y cuando aún no entraban en operación las plantas nucleoelectricas proyectadas. Por otra parte, el comportamiento de la demanda interna y externa de las ramas elegidas como prioritarias fue adverso, lo cual propició el sobredimensionamiento de la planta productiva.

Así, en el periodo 1974-1981 surgieron tendencias adversas con el comportamiento de algunas variables básicas: la formación de capital fijo fue negativa, excepto en los años 1980 y 1981 en que hubo un ligero crecimiento; y el desempleo aumentó drásticamente, particularmente el industrial. Ambos fenómenos se expresaron con mayor crudeza que en el resto de la Comunidad Económica Europea.

#### b) Las políticas aplicadas.

A finales de los años setenta (véase Molero (86)) la política industrial instrumentada había mostrado límites que se fueron acentuando ante una inapropiada coordinación de las decisiones, una inadecuada selección de ramas objeto de apoyo, una carencia de información sobre la situación real de las industrias y una falta de oportunidad en el otorgamiento de los apoyos. Para responder a esa situación se acordó un Plan de Reordenación Industrial en 1978 con propósitos de reestructuración industrial.

Con el arribo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) al poder se propuso una reconversión con ampliación gradual a fin de que los ajustes industriales fueran menos costosos y propiciar consenso y concertación. Es decir, la reconversión procuraría ajustar producción y empleo para que los respectivos desplazamientos se dirigieran a las nuevas actividades que serían promovidas y apoyadas. Además se buscaría corregir las deficiencias de la anterior estrategia industrial (véase Lozano Belda 87). La reconversión se ha centrado en dos ejes: el apoyo a la electrónica y la

energía; y la revisión de la participación estatal en la industria. Formalmente en 1980-1982 se emitieron decretos de reconversión por ramas o actividades. En 1983 el gobierno aspiraba, en primer lugar, presentar una visión de conjunto en el llamado "libro blanco de la reindustrialización" destacando un diagnóstico global y de detalle sobre los avances y dificultades de la industria y, en segundo lugar, a realizar una presentación de la estrategia industrial. En junio de 1984 se emite un nuevo decreto para avanzar en la concertación social de la reconversión y se puntualizan los contenidos de los principales programas: los fondos de promoción del empleo; créditos participativos; sociedades de reconversión y política de empresa pública por sectores y subsectores.

Las autoridades españolas definieron como características de la política de reconversión las siguientes: a) no debería considerarse como una mera operación de rescate de empresas privadas o públicas en crisis, o por preservar algún objetivo particular de las ramas o empresas; b) sería un proceso selectivo que permitiera aplicar gradualmente el ajuste estructural y elegir las ramas prioritarias para redimensionar plantas y escalas de producción y plantillas laborales, y c) apoyar financieramente y con el poder de compra del sector público a las ramas elegidas a fin de impulsar su reconversión.

En suma, se ha propuesto: i) potenciar empresas de carácter estratégico y promotoras de progreso técnico, ii) favorecer empresas con potencial de crecimiento y ventajas comparativas, y iii) desinversión y privatización a través de venta y liquidación. La política ha tenido poco a poco un carácter más pragmático, y se postula que debe haber libertad para entrar y salir de ramas en función de las necesidades nacionales.

#### c) Algunos resultados de la reestructuración industrial.

En general los sectores oficiales y no oficiales (véase Programa 2000 (87) ) estiman que los resultados de la reconversión han sido insuficientes hasta finales de los ochenta y que será necesario reforzar la política de cambio estructural. El desempleo y la inflación han crecido generando una gran presión social. La industria española, en general, no ha sido capaz de responder a los cambios exigidos si bien han mejorado su inserción en el Mercado Común Europeo.

La concertación social ha seguido una trayectoria sinuosa que en la práctica se ha traducido en ocasiones en la posposición o retraso de programas específicos. Por ejemplo, los fondos de inversión no se han aplicado conforme a los calendarios previstos, y en donde estos se

han ejercido se ha elevado el desempleo (electrodomésticos, calzado, aceros especiales y comunes, naval, telecomunicaciones, textiles y confecciones). Las protestas y las resistencias sociales han sido mayores de las que esperaba el gobierno, y si bien es probable que ocurran salidas negociadas entre los distintos agentes involucrados el proceso será lento y tortuoso.

En los programas de reconversión en las ramas modernas hay avances, aunque estos han ocurrido en asociación con el capital extranjero, que se ha comprometido a ampliar las exportaciones no tradicionales españolas. Destacan los proyectos de: Telletra, Ericsson, Phillips, American Telephone and Telegraph y la International Telephone and Telegraph.

La integración de España a la Comunidad Económica Europea en 1986 ha determinado en términos industriales una transición a 1989 en la cual las empresas públicas y privadas no podrán recibir subsidios, y tendrán que ser competitivas y autosuficientes, cuestión que se intensificará con el proyecto de Europa unida 1992. Ello será uno de los acicates más fuertes para inducir el cambio económico y las reformas institucionales pertinentes que garanticen la continuidad de las políticas en un ambiente político y económico ciertamente conflictivo.

### 2.3.5. El caso de Brasil.

#### a) Diagnóstico.

La economía brasileña (en este apartado usamos extensamente el libro de A. Barros de Castro: El capitalismo a marchas forzadas (86) ) conoció en los años sesenta del llamado "milagro económico" un crecimiento rápido y una intensa industrialización. Fenómenos que parecían llegar a su fin en los setenta por los "shocks" petroleros, el creciente déficit comercial, el desequilibrio externo y de las finanzas públicas, el creciente endeudamiento externo y la presencia de amplias capas de la población marginadas (vease Bacha 86). La estructura industrial mostraba en esos años una insuficiente integración y una precaria interrelación con el resto de los sectores de la economía. En efecto, el crecimiento de la economía brasileña había sido liderado, desde los años cincuenta, y particularmente entre 1966-1973, por la producción de bienes de consumo durable. A partir de 1974 se apoyaría, en cambio, en los sectores pesados de rentabilidad baja y de largos periodos de maduración, es decir, el centro de la atención se trasladaría a las ramas intermedias y aquellas que sufrían atrofia (las productoras de insumos básicos y de bienes de capital) y que de hecho impedían el

crecimiento de una economía que se propusiera llegar a ser plenamente industrializada.

Desde el punto de vista de la intervención estatal, ésta fue muy intensa. En efecto, en los años de 1966 a 1977 fueron creadas 210 nuevas empresas públicas que significaron el 60% del total, convirtiéndose en uno de los ejes vertebrales de la industrialización y acelerado crecimiento. Ello ocurrió en un contexto ideológico confuso en el cual cohabitaron el discurso liberal de los militares y tecnócratas, y un activismo político y práctico muy estatista. Los cambios del Estado después del golpe militar de 1964 produjeron modificaciones trascendentales que fueron la base para modificar los esquemas de financiamiento y el fortalecimiento de las empresas estatales. Este nuevo esquema encontró el apoyo de sus principales beneficiarios: el sector privado. Este por su parte, dependerá mucho de las iniciativas estatales y se crearan lo que Cardoso denominó los "anillos burocráticos de solidaridad" entre los sectores público y privado. Ello permitió junto con la expansión económica, que el Estado y la burocracia disminuyeran las tensiones entre ambos sectores. Un dato revelador de ello es que entre 1977 y 1979 el monto del subsidio al sector privado equivalió al 6% del PIB y en 1980 el 7.6% (véase L. Martins 84 y Bacha 86). El hecho relevante es que el Estado logra establecer una preeminencia estructural (dotada de su propia base de acumulación) que lo vuelve factor clave y protagónico de la expansión económica y la industrialización.

Esta intervención exitosa desde el punto de vista de la acumulación y la industrialización no tiene su contraparte en una democratización del Estado, es decir, es difícil que el Estado brasileño tenga contrapesos y controles sociales en las instituciones públicas y privadas, y en general de la sociedad civil. Así el Estado no tiene la flexibilidad suficiente para cambiar y adaptarse a la dinámica del cambio nacional e internacional, y de atacar el gravísimo problema de la marginación y desigualdad (véase L. Martins 84).

Lo anterior se ha expresado en las dificultades para introducir cambios en el papel de las empresas públicas. En 1979 se creó la Secretaría de Control de las Empresas Estatales (SEST) que intentaba planificar y ordenar su crecimiento, en medio de la crisis y de los desequilibrios financieros. En efecto se reconoció que las empresas contribuían crecientemente al déficit público y alentaba la inflación. Por ejemplo, en 1980 las empresas requerían de un financiamiento equivalente a 1.7% del PIB y en 1980 de 3.4%, hasta que en 1984 se redujo a su nivel histórico (SEST 88). La SEST fue incapaz de ordenar y contener la expansión del sector público como lo ha reconocido la propia Secretaría. Después de 1984 se volvieron a acentuar las

tendencias adversas en materia financiera y fiscal. Por ejemplo, el nivel de endeudamiento creció aceleradamente entre 1981 y 1986 en 104%. En resumen, no es fácil controlar y evaluar un sector público con las características, dimensiones y papel estratégico como el brasileño.

En el anterior contexto se requería un cambio pero que modificara esencialmente el papel del Estado. El cual se explica por las siguientes razones: a) las ramas líderes del crecimiento eran los bienes de consumo durable, pero tenían un componente importado alto y bajas posibilidades de exportación; b) la economía mundial se encontraba a la sazón (1974-1975) en recesión, y la economía brasileña se enfilaba también a una fase depresiva, y c) los sectores escogidos (siderurgia, química y petroquímica) para la reconversión eran consumidores intensivos de energía y tenían bajas perspectivas de competitividad internacional (Barros 86).

A pesar de ello el Gobierno brasileño anunció en 1974 el II Plan de Desarrollo en el cual se proponía la "consolidación de una economía moderna, mediante la implantación de nuevos sectores, y la creación y adaptación de tecnologías: ajuste a las nuevas realidades de la economía mundial; estrategia del desarrollo social para garantizar a todas las clases, y en particular a los trabajadores, aumento en los ingresos reales y eliminación del menor plazo de la pobreza absoluta" (citado por Barros 86).

La estrategia se proponía: a) nueva integración de Brasil en la economía internacional; b) desplegar un esfuerzo enorme de planeación y, c) participación estatal en áreas en las que la iniciativa privada no entraría por sí sola en ramas como: siderurgia, fertilizantes, petroquímica y energía, justo aquellas ramas que más contribuían al déficit comercial. El sector privado fue ciertamente apoyado con políticas fiscales y financieras favorables pero condicionadas a que se orientaran a las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo.

La estrategia escogida fue de largo plazo, y ciertamente llena de incertidumbres y rodeada de un entorno internacional difícil, en el cual Brasil era presionado por la comunidad financiera para ajustar su economía. Sin embargo, el país eligió la reconversión de su base energética y de su planta productiva.

#### b) Las políticas aplicadas.

El fuerte cambio de la política y estrategia de industrialización requirió de un esfuerzo muy grande por parte del Estado brasileño, pues las condiciones de mercado

deprimido, rentabilidad baja y estancamiento productivo eran poco propicias para estimular la inversión privada.

La estrategia de cambio estructural y de la política industrial contempló como prioritario el largo plazo, y no sólo la coyuntura adversa del financiamiento externo o los aumentos de los precios del petróleo. La nueva política se propuso ir a fondo y asumir como su eje la reconversión industrial, especialmente la energética.

A partir del Segundo Plan de Desarrollo se fue instrumentando una política de inversión y financiamiento que colocara el acento en la meta de una tasa elevada de formación bruta de capital fijo, de manera tal que permitiera sustituir importaciones e ir creando bases para el logro de nuevas fuentes de exportación.

El Estado brasileño estuvo conciente de que ese esfuerzo requería. El siguiente cuadro muestra los diferentes énfasis en las prioridades y proyectos de inversión para el cambio estructural:

CUADRO 2-5. PROYECTOS	
Empresarios	Gobierno
Itaipu	Exploración petrolera
Ferrovía de acero	Expansión de siderurgia
Expansión de la siderurgia	Transportes urbanos
Exploración petrolera	Obras básicas
Programa nuclear	Ferrovía de acero
Obras básicas	Telecomunicaciones
Transporte urbano	Polo petroquímico III
Polo petroquímico III	Programa nuclear
Telecomunicaciones	Itaipu

(Barros de Castro op. cit.).

#### c) Algunos resultados de la reestructuración industrial.

Los resultados de la reestructuración brasileña han sido parcialmente exitosos, si consideramos que el país inicia una trayectoria de cambio a partir de 1974 y con un sector industrial insuficientemente integrado y competitivo. Pero a toda luces insuficiente para lograr la reinserción dinámica en la economía mundial, y sobre todo en condiciones de relativa estabilidad macroeconómica, y de combate al agudo problema de la pobreza extrema.

La magnitud del cambio estructural en el periodo 1974-1984 quedó expresado - en opinión de Barros de Castro- en tres cuestiones: a) el déficit en cuenta corriente, que se



había vuelto insostenible, fue drásticamente eliminado; b) el crecimiento galopante de la deuda externa fue prácticamente congelado y, c) las reservas que se habían agotado (y se volvieron negativas en 1983) fueron parcialmente reconstituidas.

En lo inmediato estos resultados se explican por el hecho de que de una concertación social, especialmente con los empresarios, y proponer a los trabajadores una etapa de sacrificios para que una vez consolidados los frutos de la nueva estrategia se repartieran sus beneficios con equidad aspectos que se han logrado parcialmente.

Para estimular la participación de los empresarios en los ambiciosos proyectos de inversión en sectores pesados, los sistemas de estímulos e incentivos se orientaron hacia estos tipos de industrias otorgándoles la más alta prioridad.

La economía brasileña se fue conduciendo hacia un nuevo tipo de sustitución de importaciones, capaz de articular los esfuerzos desplegados por los sectores público y privado, y tendiente a modificar los tradicionales perfiles exportadores e importadores del Brasil.

La empresa pública jugó un papel muy activo aunque nunca se explicitó cabalmente; a través de ella se fueron generando estímulos radiales al resto de la economía, que crearon expectativas favorables a la inversión.

Los sectores público y privado, no sin dificultades, lograron acordar una división de tareas en la inversión y sus beneficios. Pero fue indudable que el Gobierno sostuvo contra muchas presiones internas y externas, como las propias dificultades del proceso, y la desfavorable coyuntura económica internacional, las metas básicas del Segundo Plan de Desarrollo.

El valor de las exportaciones dobló el de las importaciones.

CUADRO 2-5. CUENTAS CON EL EXTERIOR DEL BRASIL  
(millones de dólares)

CONCEPTO	1982	1983	1984
Balanza Comercial	780	6470	13068
Saldo en cuenta corriente	14755	6142	654
Deuda líquida	79211	87069	87887
Reservas líquidas	2880	3296	4243

Fuente: A. Barros de Castro, A. Economía brasileña en marcha forçada, Paz e Terra, Rio Janeiro, 1986.

Este cambio en las cuentas del exterior del Brasil era la expresión sintética de llamada "estrategia del 74", que permitió el surgimiento de una nueva estructura económica e industrial y de un nuevo tipo de relación con el exterior. En efecto, el perfil de las exportaciones y las importaciones cambió aceleradamente en el período aludido, como consecuencia del cambio industrial, y facilitó en general un aparato productivo más integrado, y mayor capacidad de maniobra para absorber los "shocks" externos petroleros y financieros. La presencia del superávit comercial en 1984 abrió un espacio al crecimiento y de algún modo simbolizó la emergencia de Brasil como potencia industrial media. Sin embargo, sin un crecimiento económico equilibrado (base de las anteriores alianzas) y relativamente estable, el gobierno tendrá que enfrentar las cuestiones de la democratización del Estado y del gobierno. Los agudos dilemas entre crecimiento, equilibrio de la balanza de pagos, inflación, y el nuevo balance de poderes entre empresas estatales y transnacionales, y la institucionalización democrática del régimen político marcarán las pautas de reestructuración en Brasil.

### 2.3.6. El caso de Corea.

#### a) Diagnóstico.

La economía coreana se ha caracterizado por el rápido crecimiento de la producción y de las exportaciones industriales. Aún el ingreso per cápita ha avanzado si se considera que a principios de los sesenta era muy reducido (el 9% del de los Estados Unidos) y que hace diez años en 1977 alcanzó el 20% del de este país. Existen cuatro períodos de desarrollo: (1953-1961) Reconstrucción, (1962-1972) Industrialización exportadora, (1973-1980) Desarrollo de Industrias Básicas, y (1981-1986) Estabilización (véase cuadro 2-7).

Corea resurge después de la guerra (véase Eusor (86)) como un país con una clara vocación industrial, volcada a la penetración de mercados internacionales. La estrategia de industrialización y su incidencia en la generación de empleos, calificación de la mano de obra, elevación de la productividad y crecimiento de los salarios reales, se sustentan en un proceso amplio de concertación y de impulso a la innovación tecnológica que propició la industrialización acelerada y el establecimiento de una plataforma de exportación sólida, apoyada en el sector manufacturero.

CUADRO 2-7. CRECIMIENTO ECONOMICO Y SU FINANCIAMIENTO  
(PORCENTAJES)

Periodo	1962-66	1967-71	1972-76	1977-81	1982-85
Tasa de crecimiento	7.9	9.7	10.2	5.6	7.7
Inversión bruta	16.3	25.7	26.6	30.7	30.4
Ahorro interno	8.0	15.6	20.3	23.7	25.6
Ahorro Externo	8.6	10.1	7.9	5.9	4.7
Discrepancia estadística	0.3	0.0	1.6	1.3	0.1
Ahorro exterior/inversión bruta	54.3	39.5	24.8	19.2	15.5

Fuente: Kim DukChoeng, op. cit.

El éxito del modelo coreano no sólo se ha sustentado simplistamente en su capacidad exportadora per se. En efecto como ha sostenido Senghaas (85) los ingresos generados por el sector exportador se han distribuido ampliamente, lo que ha permitido una creciente demanda de bienes de consumo y de producción de fabricación local, y con ello de una fuente de dinamismo adicional de la economía interna al tiempo que se mantiene la orientación exportadora. De este modo se establece un círculo virtuoso entre la madurez de la economía interna que estimula una diversificación y consolidación de la plataforma exportadora de productos más elaborados, lo que requiere un nivel de desigualdad muy moderado.

El cambio estructural en Corea es muy nitido. El producto industrial representaba en 1954 un 5% del PIB, 25 años más tarde alcanza el 32%, mientras que el peso del sector primario se redujo de 50% a 19%, respectivamente.

CUADRO 2-8. COREA: ESTRUCTURA DEL PIB

Sector	Primario	Manufactura	Servicios
1954	50.2	5.3	44.5
1960	44.3	8.4	47.3
1964	45.9	9.7	44.4
1968	34.2	15.0	50.8
1972	27.8	20.9	51.3
1976	24.0	28.2	47.8
1978	19.1	31.6	49.3

Fuente: Such Sang Mok, Los cambios macro y micro hacia el éxito económico: Contextos, septiembre, 1986.

En la primera fase de la industrialización coreana se observó un déficit comercial que se explica básicamente por las fuertes importaciones de bienes intermedios y de capital. La exportación de bienes de consumo registraba un superávit de consideración. El déficit comercial no revela el fracaso de su estrategia exportadora, sino más bien las insuficiencias internas y el hecho de que se aprovechó el relativamente amplio financiamiento externo. Pero, además, el país no olvidó a su mercado interno, sino que este fue el principal factor de estímulo.

En la segunda fase de la industrialización ya es notable la reducción del déficit comercial, pues en el año de 1972 se redujo el 40% y a solo un 6% en el periodo 1976-1978.

La vinculación de Corea al resto del mundo y principalmente con Japón es de un signo muy distinto a la del resto de países latinoamericanos, si bien el déficit comercial coreano con Japón tiende a aumentar en los setenta, Corea logra especializarse y tiene rubros en la balanza manufacturera favorable como son: textiles, alimentos e hilados. Es decir, Corea exporta bienes intensivos en el uso de mano de obra e importa bienes intensivos en capital y tecnología. Otra rama exportadora coreana será la de maquinaria eléctrica y electrónica.

El contexto internacional fue hasta los años setenta favorable al crecimiento de la economía coreana. No sólo por el dinamismo global del sistema capitalista internacional, sino también por la ubicación geopolítica de la península en la cuenca del pacífico. Así como Corea se benefició de ayuda extranjera, especialmente norteamericana, que permitió la construcción de infraestructura básica. A los Estados Unidos les convenía tener países fuertes en el sureste

asiático y por ello favoreció sus exportaciones como una forma de cercar el ascenso de los países socialistas.

En la década de los ochenta el contexto interno y externo que había sido favorable a la economía hoy ha cambiado y ha puesto de relieve los principales problemas económicos que obedecen a causas estructurales, es decir, aquellos que no lograron eliminarse a lo largo de las primeras etapas del desarrollo antes mencionados (véase Aroche 89 para un análisis más detallado).

**b) Las políticas aplicadas.**

La política industrial coreana fue cuidadosa y selectiva. Reservó parte del mercado interno y seleccionó con detalle ramas y empresas para apoyarlas dentro del patrón de industrialización. La política industrial fue acompañada de mecanismos institucionales que a través de una intensa participación estatal dieron cauce a las acciones.

En Corea han sido más importantes las restricciones cuantitativas que las tarifas como medidas para proteger la sustitución de importaciones. Los esquemas de liberalización aplicados intensamente en los setenta ocurrieron en un marco de restricciones cuantitativas y no tarifarias. Además, es interesante resaltar que las medidas de protección fueron no solo para la industria, sino también para la agricultura.

El papel del Estado en la industrialización coreana, como se dijo, fue profundo y activo. Este no solo abarcó el diseño de la estrategia industrial, sino también caló hondo en la planificación.

Así, el primer plan, 1962-1966, tuvo como objetivos centrales el favorecer la expansión de industrias estratégicas, reforzar la infraestructura económica del país y favorecer el crecimiento de la productividad del sector agrícola.

El segundo plan, 1967-1971, formuló como objetivos centrales el favorecimiento de la articulación interna de la estructura industrial y el estímulo de las exportaciones industriales. El tercer plan, 1972-1976, tenía como objetivo central el apoyo a la industria mecánica y a la industria pesada, y el mejoramiento de la balanza de pagos.

El análisis de la matriz de insumo producto de 1980 arroja las siguientes tendencias de la estructura industrial:

- a) una profundización de las relaciones intersectoriales y una marcada integración industrial, mucho más

equilibrada que otros casos de industrialización tardía;

- b) alto grado de especialización que ha permitido la coexistencia de industrias manufactureras importadoras netas con otras exportadoras netas, lo que ha permitido crecimiento rápido con un déficit externo manejable,
- c) contrariamente a lo que pudiera pensarse a primera vista la dinámica económica, no parece descansar en lo fundamental en los sectores exportadores, sino más bien en los sectores proveedores de insumos a éstos o a la sustitución de importaciones, y a su vez estas han resultado ser las ramas de crecimiento más dinámico e integradoras de cadenas productivas. Estos resultados revelan que la economía coreana esta muy lejos de ser meramente maquiladora (Aroche 89).

Corea desarrolló, además, una política muy activa en materia de inversión extranjera y transferencia de tecnología, no impidiéndola sino canalizándola selectivamente a las ramas o actividades que representaban un avance para su economía.

La batería de instrumentos que utilizó el Estado coreano dan una imagen de su tipo de inversión:

- acceso a un financiamiento subsidiado para la adquisición de insumos, la inversión fija y la exportación;
- exención de impuestos indirectos para los rubros intermedios y ventas al extranjero;
- la exención de tarifas en importaciones directas, indirectas y en bienes destinados a la exportación;
- reducción de los impuestos directos al ingreso generados en las actividades de exportación;
- autorización para importar bienes no permitidos en la medida en que se vinculen a la exportación y,
- tarifas preferenciales de energía y transporte.

La anterior política industrial ha tenido gran capacidad para orientar y dirigir la inversión hacia sectores que el gobierno definió como prioritarias. Este esquema muy firme fue sin embargo capaz de adaptarse a movimientos en la importancia relativa de esos sectores para pasar de ventajas comparativas estáticas, a dinámicas y luego a procesos de integración industrial. El estricto manejo de las prioridades no se reduce sólo al ámbito económico sino también al control político y social, especialmente importante en el caso de la fuerza de trabajo y la educación, ciencia y tecnología que obligaron a las propias empresas a crear sus propias escuelas e institutos (Aroche 89). Las funciones del Estado han sido más que indicativas y ha jugado un papel dominante en la asociación entre los sectores público y privado. En el contexto de las organizaciones sociales coreanas destaca una paradoja que

consiste en que en los primeros años de la industrialización no se elevaron los salarios reales, pero no hubo una regresión en la distribución del ingreso. Esto se explica en buena medida por la debilidad de la organización sindical. Sin embargo el hecho de que la economía haya crecido a tasas rápidas y sostenidas permitió crear expectativas y otras formas de ingreso (familiar) que absorbieron parcialmente los costos sociales. La consolidación de la industrialización ha permitido que los salarios se eleven. Para la economía coreana siempre tuvo importancia el mercado interno en el crecimiento y el objetivo expreso de mejorar la distribución del ingreso. El Estado obligó a las empresas a tener una preocupación por resolver las necesidades sociales básicas de los trabajadores.

Corea, como país nuevo industrializado, resintió la intensificación de la competencia, la declinación del ritmo de expansión del comercio internacional, las prácticas neoproteccionistas y las debilidades internas de su propio patrón de industrialización. Bajo estas nuevas circunstancias, el gobierno coreano ha emprendido en el sector metalmeccánico un proceso de reestructuración industrial destinado a favorecer fusiones de firmas y evitar la sobreinversión en el sector. En la rama de equipo eléctrico pesado se ha estimulado la fusión de cuatro empresas en una sola para mejorar escalas de producción. Uno de los grupos industriales relevantes fue prácticamente obligado a reorientar su inversión desde la industria automotriz hacia los bienes de capital, ante la fuerte caída de la demanda por automóviles.

Las condiciones internas y externas que han favorecido el crecimiento coreano, en medio de una reestructuración intensa de la economía internacional, no están garantizadas en el largo plazo. Corea tendrá que hacer esfuerzos por remontar las debilidades estructurales de su economía (Kim 87).

#### c) Algunos resultados de la reestructuración industrial.

La economía coreana ha revelado capacidad suficiente para adaptarse a un esquema de subconcentración y especialización que favorece el aprovechamiento dinámico de ventajas comparativas. Por ejemplo, la baja rentabilidad de las empresas de la rama electrónica se superó con la reestructuración de las mismas y con una apertura más amplia al mercado interno.

Quando el mercado externo de televisores a color se contrajo, el gobierno coreano abrió su mercado interno, que hasta entonces no recibía ninguno de estos productos fabricados en el país. En el mismo rubro de televisores a color, Corea aprovechó el arancel impuesto en Estados Unidos

a los televisores japoneses para ganar una parte del mercado norteamericano.

La economía coreana requerirá, sin embargo, una reestructuración más profunda de su industria que la que ha ocurrido hasta la fecha. La política, se ha dicho, colocará el acento en aquellos aspectos que en el pasado inmediato le dieron mejores resultados: aprendizaje industrial en ramas modernas y de alta tecnología; apoyo a la industrialización sobre otras prioridades, excepción de la agricultura, y una estrategia industrial de largo plazo conducida por el sector público.

En un contexto de rápido cambio estructural cuatro parecen ser las tendencias que marcarán una nueva relación entre los sectores público y privado:

- a) la economía debe ser crecientemente eficiente para ello se requiere una transición gradual del dominio de las decisiones gubernamentales a las del sector privado, y a una mayor atención a las señales del mercado,
- b) los esquemas de subsidios y fomento a las exportaciones tiene que cambiar en una dirección en la que el sector exportador lo haga sobre la base de la competitividad y eficiencia,
- c) una mayor flexibilidad para adaptarse al cambio técnico ; y
- d) un factor no económico pero sumamente relevante consiste en la necesaria compatibilidad entre la reforma económica, la toma de decisiones entre los sectores público y privado, y la reforma política que democratice al Estado, el gobierno y sus instituciones ( Kim 87).



**CAPITULO TRES. EMPRESA PUBLICA Y DESARROLLO ECONOMICO.**

**3.1. Los enfoques sobre la empresa pública.**

**3.1.1. La empresa pública como mecanismo de gestión Estatal.**

La empresa pública tiene un aspecto organizacional al igual que otros organismos estatales, sin embargo su rasgo distintivo consiste en que el Estado a través de estas empresas se vuelve en sí mismo un agente más de la acumulación de capital, protagonista directo en la producción, distribución y financiamiento. El Estado ya no será más espectador neutral, que por medio de las regulaciones y mecanismos indirectos influye en la economía, sino ahora será un agente más en el mercado que interviene en la competencia. Esta nueva orientación de la intervención estatal, no sólo se justificará como apoyo a las inversiones privadas y creación de "externalidades" a través de la infraestructura, sino además reemplazará parcialmente al sector privado, asumiendo riesgos y promoviendo nuevas áreas de inversión.

N. Kaldor ha señalado como las principales funciones estratégicas de las empresas públicas las siguientes:

- a) Alcanzar la máxima tasa de crecimiento económica para elevar el nivel de vida de la población, integrando la economía y la industria para proporcionar el mayor nivel de empleo posible.
- b) Extender y dar continuidad al desarrollo, confiriendo a sus dividendos un sentido estratégico y no sólo inmediato o de rentabilidad.
- c) Garantizar el control nacional de las industrias estratégicas para la soberanía nacional.
- d) Promover la incorporación de progreso técnico, modernizar la gestión y elevar la productividad de la economía en su conjunto.
- e) Promover en el largo plazo una sociedad más equitativa (Kaldor, 80).

El Estado por medio de sus empresas puede modificar y hasta modelar nuevos comportamientos empresariales que, por ejemplo, las estructuras oligopólicas obstruyen. Estas empresas han jugado un papel especialmente trascendente en las economías de industrialización tardía y con grado

considerable de dependencia con respecto al exterior. Como han escrito Rueschmeyer y Evans en relación a estos países "...la existencia de un conjunto de empresas propiedad del Estado estratégicamente localizadas constituye, probablemente, un prerrequisito para la intervención efectiva en la economía. La frase localizada "estratégicamente" aquí es crítica pues la forma en que las estructuras de mercado se relacionan con las iniciativas estatales es crucial para la efectividad de las empresas estatales" (Rueschmeyer y Evans (85) p.56).

El peso específico alcanzado por el conjunto de empresas públicas, en buena parte de las economías del mundo, en el empleo, la producción, la formación bruta de capital fijo, la innovación tecnológica, etcétera ha permitido potenciar el crecimiento y al mismo tiempo fortalecer la autonomía de la gestión estatal. Estas empresas, al igual que las privadas, por su ubicación y características intrínsecas han requerido y dado lugar a la formación de grandes organizaciones burocráticas especializadas y disciplinadas justamente por estar insertas en el mercado y la competencia. Sin embargo las empresas públicas reflejan también, las necesidades de descentralización estatal pues su mayor autonomía, en relación a entidades del gobierno central, las convierte en un mecanismo de intervención más efectivo, que las regulaciones indirectas.

Es un rasgo común a casi todos los países de industrialización más reciente que las empresas públicas hayan sido palancas para el fortalecimiento del Estado y su modernización, al mismo tiempo que han servido como "un núcleo de enlace" y estímulos para que los inversionistas privados se involucren en las tareas de la industrialización. La empresa pública tiene una influencia social amplia y con importantes efectos macroeconómicos por el lado de la oferta y la demanda en materia de: precios, política monetaria y fiscal, sector externo y el nivel de actividad de la economía. La actividad económica de la empresa pública se traduce en flujos reales y monetarios ligados a través de las compras (materias primas, bienes de capital, etcétera) y ventas (bienes, servicios, etcétera) (Marsal, 73). Ello ha sido un medio invaluable para consolidar el desarrollo nacional en una dirección en la cual la toma de decisiones y la orientación de la inversión fortalezca la independencia nacional.

En este punto Kaldor ha criticado la teoría según la cual el mecanismo de los precios y la rentabilidad asegura la mejor asignación de recursos, señalando que esto solo es es parcial, pues muchas veces se concibe al mercado como el asignador perfecto de recursos lo que está lejos de la realidad. La evidencia empírica relativiza mucho la superioridad intrínseca del mercado; por el contrario la

gestión estatal ha permitido que la corriente adicional de producción, resultante de una cantidad dada de inversión, puede llegar a ser más grande que las ganancias que resultan de ella; y además puede ser una inversión más racional si se le mide por el nuevo valor agregado, por supuesto siempre y cuando las tasas de retorno de las inversiones sean razonables. Pero además se derivan otros efectos positivos sobre la economía. Ciertamente cuando la capacidad productiva es ampliada, en general, es posible aumentar el empleo, o transferir fuerza de trabajo de actividades de baja o media productividad a otras de más alta. Por ello la medida de la rentabilidad social no debería ser únicamente la ganancia imputada a los dueños del capital invertido en una empresa, por el contrario debería comprender también la adición de otros tipos de ingresos generados por la inversión. Ciertamente que estos requisitos sólo pueden ser cumplidos preferentemente por la inversión pública, los objetivos de la inversión privada son claramente diferentes pero son complementarios (Kaldor (80)).

Las anteriores consideraciones deberían llevar a matizar la descalificación rápida, que frecuentemente se hace de la empresa pública, como mecanismo eficaz de intervención no deriva necesariamente de su propia lógica o resultados, muchas veces se trata de una "crisis de identidad" proveniente del pensamiento económico y político que se ha vuelto dominante desde los años setenta y que de perdurar, puede afectar áreas importantes del sector público sin discriminar en que áreas efectivamente el Estado debe limitar su intervención y en cuales la debe mantener. Para ello es importante distinguir el origen y las distintas funciones de las empresas públicas. En primer lugar, su origen está determinado por la conjunción de factores estructurales y coyunturales, y no por una sola causa o necesidad. En segundo lugar sus funciones también se modifican en el tiempo, así por ejemplo, los organismos públicos creados para la construcción de infraestructura básica y la organización del sistema fiscal y financiero fueron originalmente creados por el Estado para desarrollar una base material para la industrialización. De igual modo el ingreso de las empresas públicas en la industria ocurre en un contexto en el cual las insuficiencias del capital privado nacional o extranjero amenazan bloquear o disminuir las posibilidades de desarrollo.

Además, debería considerarse que el impulso a la acumulación de capital productivo por medio de la E.P. no puede ser visto como un mecanismo automático y/o autónomo, que opere al margen de la política macroeconómica convencional. Por el contrario, se requiere de una combinación simultánea de intervenciones específicas y calculadas de la E.P. congruentes con las políticas de reestructuración del aparato productivo y con la política macroeconómica (Marsan 80).

El anterior proceso no es fácil de realizar en el marco de una economía mixta, pues la formación de E.P. transcurre a lo largo de un proceso complejo que involucra varios planos:

- el modo en que se van tomando y procesando las decisiones,
- las condiciones estructurales de la economía,
- los proyectos, expectativas y el poder relativo de los grupos sociales para influir en su creación,
- la combinación de las necesidades de la acumulación, de la organización de la sociedad y de la propia estructuración del Estado.

En consecuencia el desarrollo de las E.P. no debe ser concebido como arbitrario, por el contrario está acotado por las necesidades del crecimiento y referido a las siguientes cuestiones:

- el problema de la autonomía nacional y su relación con el desarrollo industrial en una economía mundial más competitiva;
- la actualización estatal para recoger y procesar las demandas de los diferentes agentes sociales; y
- nuevos pactos sociales a partir de los cuales se definen políticamente los papeles que jugarán los viejos y nuevos actores.

Por estas razones la gestión estatal vía sus empresas en aspectos productivos, financieros y de investigación tecnológica rebasan claramente el papel meramente anticíclico, o de políticas de manejo de la demanda.

### 3.1.2. Modalidades históricas de la gestión estatal. El Estado del bienestar y las nacionalizaciones.

Las diversas modalidades de intervención estatal en la economía y la sociedad son formas de gestión estatal que han seguido un curso histórico concreto pero inscritas e influidas por algún modelo general. El modelo de gestión estatal ha sido una de las características principales de las sociedades modernas, independientemente del tipo de régimen político que esté presente en ellas. El modo en que se construyó en el largo plazo la gestión estatal es decisivo para las posibilidades y velocidad de la reestructuración económica.

En los últimos años desde diferentes perspectivas teóricas e ideológicas (la social democracia, los partidos comunistas y los populistas) se ha reconocido el desgaste de

las formas de gestión estatal que se consolidaron y alcanzaron su auge en la segunda posguerra, y que la crisis reciente agudizó. Aunque ciertamente, los diversos tipos de gestión implantados habrían sido funcionales en el largo plazo y decisivos para un crecimiento económico rápido, sostenido y relativamente estable en lo económico y social.

Para la ubicación histórica del papel de la empresa pública en el desarrollo resulta pertinente trazar a grandes rasgos las características esenciales de los dos principales modelos históricos para se este modo también las posibilidades de su eventual cambio. Los dos modelos más consistentes fueron el del estado del bienestar y el de las nacionalizaciones (para un análisis más detallado de estos modelos véase Guerra et al 87, Programa 2000 PSOE 88, y Paramio 88).

La modalidad basada en el Estado del bienestar colocó el acento en una política de gasto orientada principalmente a estimular la demanda a través del gasto social en educación, salud y vivienda. La de las nacionalizaciones, en cambio, puso énfasis en una política de gasto que apoyaría el aparato productivo y específicamente de las ramas de la economía débiles o con dificultades pero que eran indispensables para el crecimiento. Ninguna de estas modalidades ocurrieron en forma pura o única, en la realidad se dio una combinación de ambas aunque en la práctica predominó alguna de sus elementos.

La vía del Estado del bienestar surgió como una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión; éste elemento sin embargo, solo fue el detonador de lo que en el tiempo llegaría a ser un proyecto de reestructuración del tipo de desarrollo y de gobierno, especialmente de la gestión estatal. Las posibilidades de éxito de este nuevo proyecto dependió primordialmente del consenso social que logró reunir alrededor de las nuevas instituciones instaladas para atender la salud, la educación, la seguridad social, y en general, las reformas sociales que favorecieran, el fortalecimiento de la demanda, el mercado interno y los programas de inversión públicos y privados. Este modelo creó las condiciones y tuvo su origen en un pacto o articulación social que permitió combinar crecimiento económico y de la productividad, con un aumento de los salarios reales y una cada vez más equitativa distribución del ingreso. Este pacto permitió el establecimiento de un entorno político progresivamente democrático y un régimen de libertades. El establecimiento y consolidación de esta modalidad no fue un proceso fácil. Los desafíos y obstáculos para su implantación fueron notables, aunque finalmente fueron superados.

En efecto, esta vía de modernización, dio lugar a un arreglo social que abrió el camino a las barreras que pudieran impedir la convergencia de objetivos e intereses contradictorios como los antes señalados. El principio fundamental de este modelo consistía en que los principales agentes de la sociedad, aceptaran que el Estado era el principal factor de regulación de un pacto social en gestación, en su primera fase de construcción sin reglas y hegemonías claras. En segundo lugar, el modelo debería permitir además ir creando, al mismo tiempo, una poderosa batería de estímulos para el crecimiento y la estabilidad económica que fortaleciera las alianzas políticas que sostenían el pacto.

El esquema resultó efectivamente capaz y eficiente para articular varios objetivos en principio contrapuestos, y que presentados aisladamente o sin acuerdos políticos concertados difícilmente hubieran podido aceptar los grupos de la sociedad, que al menos temporalmente tendrían que sacrificar o posponer niveles de bienestar o de ingresos. Sin embargo el Estado logro imponer su hegemonía e impulsar el proyecto con costos sociales relativamente bajos. Ello permitió en el tiempo ganar legitimidad y amplio consenso social para acceder a una suerte de "estado social".

Los trabajadores, por su parte, sacrificaron salarios a cambio de una política fiscal progresiva que garantizaría mayor equidad y aseguraría servicios básicos a la población, al tiempo que premiaría a la inversión productiva, los aumentos de productividad y la innovación tecnológica. En esas condiciones el mercado interno se convirtió, en una primera fase del modelo, en el motor de la acumulación.

El sector privado fue apoyado a través de mecanismos financieros y en general de la política económica, pero no sustituido por el Estado.

El Estado atendió con mecanismos, principalmente fiscales, la gestión del bienestar, y sólo marginal o coyunturalmente con acciones directas a través de las empresas públicas a la producción. De este modo el Estado del bienestar fue capaz de crear las bases para una especie de "socialismo de la demanda" (Guerra 87).

En este esquema el papel del Estado en la producción se reduce a su expresión mínima necesaria y sobre todo en el ámbito de la infraestructura básica. El esfuerzo estatal se centra en la gestión del bienestar y del gasto social. Esta vía ciertamente no se generalizó, fue una experiencia más cercana a países como Suecia, sin embargo algunos de sus elementos básicos fueron adoptados por otros países aunque adaptándolos a sus circunstancias.

El esquema de las nacionalizaciones, la otra vía, tuvo su rasgo más distintivo en sus propuestas de intervención directa en la producción como una forma también de enfrentar la crisis y al mismo tiempo impulsar una política progresista que eventualmente desembocaría en el "socialismo de la producción" toda vez que se hayan nacionalizado los sectores clave de la economía.

Al igual que el anterior modelo su implantación no fue automática y tuvo que superar obstáculos notables, y principalmente construir una alianza de clases que le diera soporte.

Las nacionalizaciones como seña de identidad de esta vía estuvieron asociadas a la política de combatir la decadencia o la insuficiencia de ciertas ramas de la economía que se agudizó en la recesión económica, generalmente las tradicionales o aquellas nuevas que requieren de inversiones cuantiosas y/o riesgosas. Esta vía quizá sea el caso de Inglaterra de la posguerra y con el laborismo en el poder.

En las versiones más radicales las nacionalizaciones son concebidas como instrumentos de combate a las grandes corporaciones monopólicas privadas y consecuentemente del capitalismo. Esta versión prosperó más entre los partidos comunistas que entre los socialdemócratas, bajo la versión de un capitalismo monopolista de Estado.

Estas dos vías comenzaron a declinar al calor de los notables cambios que se gestaron en la economía internacional en los años setenta, el entorno social y económico más adverso mostro que el esfuerzo estatal aislado para estimular el crecimiento, vía la gestión de la demanda o el impulso de grandes proyectos de inversión pública, son en sí mismos insuficientes para remontar las fallas seculares atribuibles a modelos de desarrollo que habían sido exitosos: la elevación de la productividad y ganar competitividad internacional. Ello actualizó la necesidad de contar con nuevos mecanismos de coordinación internacional de las políticas, el ajuste, la reestructuración y en general de la refuncionalización del sector público.

En efecto, en el mundo, durante los años sesenta, no eran todavía temas relevantes la eficiencia del sector nacionalizado, ni se había advertido en toda su magnitud el impacto adverso que la crisis económica llegaría a tener. De una manera u otra el crecimiento derivado del auge de la posguerra permitía disimular ciertas ineficiencias. Tampoco se había desarrollado mayormente el debate sobre la naturaleza de la gestión y de la democracia en el seno de las empresas nacionalizadas. Los fenómenos de corporativismo y sus expresiones en el plano de lo contractual no eran tampoco cuestionadas, al menos aquellas prácticas que

evidentemente eran propiciadoras de ineficiencia o de falta de democracia. El sector nacionalizado era concebido además como parte integral de la economía y poco se reflexionó sobre el origen y destino de una parte de los recursos financieros con que operaba y que provenían de fondos públicos. Ello hubiera obligado a una vigilancia más rigurosa en su aplicación por parte de los órganos públicos pertinentes.

El modelo de "economía mixta" en los años cincuenta y sesenta fue colocado al menos ideológicamente, en una senda omniabarcante que comprendía simultáneamente a la producción pública y privada y a la gestión del bienestar social. En ese contexto quedó parcialmente velado el papel del mercado, cuando se argumentaba que no tenía relevancia para la asignación de los recursos, siendo que en la práctica tenía efectiva importancia para esclarecer la compleja relación involucrada en la gestión de la economía mixta, en términos de eficiencia social y rentabilidad financiera. En parte ello se debió a que el pilar ideológico de la intervención estatal había quedado fuertemente enclavado en los pactos sociales que concibieron como indefinido el activismo estatal.

Las explicaciones sobre el desgaste del modelo intervencionista y de las principales vías que le dieron cauce, se han polarizado en dos grupos de argumentos. En el primero se localizan los de inspiración keynesiana que conciben al capitalismo como un sistema intrínsecamente inestable, cuyo funcionamiento puede ser regulado, aunque no eliminados sus desequilibrios básicos, a través de las reformas y del activismo estatal en la medida en que reducen el potencial negativo de la inestabilidad financiera y de la inversión privada. Se sostiene adicionalmente, que a lo largo del auge de la posguerra no llegaron a aplicarse las reformas radicales, y que por el contrario los cambios introducidos al calor de la expansión fueron cada vez más puntuales, y suficientes para acceder casi al pleno empleo, reforzándose con ello la idea de que solo era necesario mantener ajustes menores a las instituciones y las políticas.

En el segundo grupo están los neoliberales que postularon que el keynesianismo había sido excesivo al imponer controles a la economía, y que el crecimiento del Estado era exorbitante lo que obstaculizaba la operación fluida del sector privado, y que ambas cuestiones eran en buena medida la causa de la crisis. Los neocconservadores atribuyeron al intervencionismo el resurgimiento del desempleo, la inflación y la crisis fiscal, pues se argumentaba que su política económica había fallado, y por tanto era necesario, primero, su ajuste en lo fiscal y monetario, y en seguida la reducción de la participación estatal, al tiempo que se emprendía una política de cambio



estructural que eliminara ineficiencias y rigideces del aparato productivo. Ello, sostuvieron, era la única posibilidad para acceder a una nueva situación de equilibrio macroeconómico. En esta argumentación se ha impuesto la ideología, y no se discute en principio como se pueden eliminar las efectivas ineficiencias de la gestión estatal, y el modo en que la sociedad civil debería intervenir para revisarlas. El énfasis se coloca por el contrario en el fracaso del Estado en la maximización de las utilidades individuales de las empresas.

A finales de los años setenta surgieron como tendencias, de una parte, el estancamiento económico y de otra la restricción presupuestaria del gobierno y el sector privado con el propósito de limitar la inversión y el consumo. Sin embargo los gobiernos encontraron mecanismos de compensación, principalmente en lo financiero, para atenuarlos. En estas condiciones el papel del Estado ha recibido presiones adicionales para resolver las contradicciones naturales que se establecen entre los diferentes agentes e instituciones, fiscal y monetaria en materia general mayores dificultades para administrar la política económica.

Las internacionalización de la economía obliga a el Estado a involucrarse en la conducción de la reestructuración económica (interna y externa), que es más difícil de administrar y más conflictiva en cuanto a los intereses que afecta desigualmente.

La reestructuración de la gestión estatal requiere de cambios micro y macroeconómicos que permitan una mayor socialización de la inversión (no estatización) para disminuir su vulnerabilidad con respecto a la inestabilidad del sistema financiero y de la inversión privada. Ello supone elevar el consumo mejorando la distribución del ingreso. Una política de socialización de la inversión puede atender los problemas macroeconómicos como también los microeconómicos, en una dirección que permita garantizar el consumo básico a través de una política fiscal expresamente concebida para disminuir la desigualdad y limitar las tendencias especulativas. En esas condiciones es factible alcanzar tasas de crecimiento del producto compatibles con las necesidades acumuladas y crecientes de la población, y en condiciones macroeconómicas relativamente estables. La empresa pública jugaría un papel importante en ese esquema de política y no sería necesariamente un factor desestabilizador.

### 3.2. El papel de la empresa pública en el desarrollo económico.

#### 3.2.1. Límites y alcances de un estudio comparativo.

La profunda reestructuración que vive la economía mundial en los últimos años exige un esfuerzo de reflexión, amplio y libre de prejuicios, sobre el papel pasado y futuro de la empresa pública (E.P) como instrumento de desarrollo y de política económica. El estudio de la E.P en la economía mundial ofrece una dimensión más enriquecedora del análisis y permite ubicar las experiencias nacionales, comparárlas y contrastarlas con el resto del mundo, así como aprender de sus éxitos y fracasos en el desarrollo reciente.

El propósito de este apartado es presentar la evolución de las tendencias principales y generales de la E.P. en la economía mundial. Elaborado a partir de una bibliografía seleccionada y de documentos de organismos internacionales, se limita a la descripción y análisis de las características e información destacadas en esos estudios. Los rasgos generales de esta información son:

- a) La falta de información completa y la heterogeneidad de su presentación en las distintas fuentes dificultan una evaluación exhaustiva y estrictamente comparable, más aún cuando a partir de los años ochenta han ocurrido cambios de importancia en cuanto al papel y peso específico de la E.P.
- b) En general existe una tendencia hacia una mayor participación del Estado en la economía, medida por diferentes indicadores; sin embargo, las diferencias nacionales son significativas y no guardan correlación con un sólo factor, sino con una combinación de ellos: nivel de desarrollo, tamaño de la economía, antecedentes históricos, etcétera.
- c) No es posible detectar un patrón único de participación y organización del Estado en la economía; más bien asume peculiaridades determinadas por la combinación de los factores aludidos.
- d) Las razones por las cuales han sido creadas la E.P. y los objetivos que se les atribuyen son múltiples y diversos; y en los países seleccionados tienen pesos relativos diferentes.
- e) El grado de eficacia y eficiencia de esa participación varía entre los diversos países, y es evaluada a través de diferentes instrumentos. En todos los casos se busca el cumplimiento de ciertas metas nacionales.

- f) La gama de objetivos y funciones es amplia, pero con variaciones de énfasis en los diferentes países. Los objetivos no están siempre claramente definidos y frecuentemente presentan contradicciones entre ellos.
- g) No existe un cuerpo teórico o modelo único ampliamente aceptado que dé cuenta de la diversidad de formas y expresiones nacionales que asume en particular la E. P.
- h) La participación del Estado en la economía tiene antecedentes remotos, pero como fenómeno relevante y general se ubica a partir principalmente de la crisis de 1929 y se intensifica durante y después de la segunda guerra mundial, aunque depende en última instancia de factores históricos específicos.
- i) Finalmente, pero no menos importante, el nivel de generalidad de un reporte de estas características no permite obtener conclusiones absolutas en cuanto a la mayor o menor importancia de la E.P. en la economía y a la eficiencia de este instrumento de política, ya que está condicionada por un conjunto de factores complejos que rebasan el plano cuantitativo de los indicadores económicos, y por el contrario tienen que incorporar la organización y calidad de las instituciones, y el tipo de regímenes políticos y sus marcos normativos.

Estos límites de un análisis global que se propone contrastar diversas experiencias nacionales, tienen sin embargo dos ventajas:

- 1) Permite colocar en una perspectiva amplia las especificidades nacionales históricamente observadas, en lo referente al origen y destino de las E.P., al tiempo que se guarda distancia frente a los casos nacionales. Y,
- 2) El contraste de experiencias y procesos, que tienen rasgos comunes pero también diferencias, arroja conclusiones que pueden ser enseñanzas válidas de incorporarse, con las adecuaciones debidas, a las experiencias nacionales.

En el análisis elegimos dos aspectos que tienen una relación más directa con el desempeño reciente de la E.P.:

- i) La evolución de su peso específico en los últimos años, en aquellos indicadores que miden su presencia en el gasto público, la producción y la inversión, lo que ofrece una primera aproximación grosso modo de su grado de influencia en el desempeño económico de los diferentes países.

ii) Las funciones y objetivos cualitativos, que los distintos gobiernos le atribuyen a la E.P. lo que permite recoger las experiencias en cuanto a su organización económica, funcional e institucional. A partir de ello presentamos un cuadro general sobre los objetivos más frecuentes y los instrumentos más utilizados (véase cuadro resumen 8).

### 3.2.2. El peso y tamaño de la empresa pública.

La evolución del gasto público en la economía mundial revela un notable dinamismo en un largo plazo, que se acentúa en la posguerra, tendencia que no es modificada radicalmente, a pesar del ajuste que con diversos grados de intensidad sufrieron las finanzas públicas en todo el mundo, y especialmente en los países subdesarrollados, en la década de los ochenta. En efecto el gasto público total como proporción del PIB se incrementó constantemente desde finales de los años treinta, con una fase de aceleración entre 1972-1985. En los países industrializados de 22.2% a 28.6% y en los subdesarrollados de 18.7% a 26.4%, si bien también aumentó en ese período el déficit público como proporción del PIB (y del gasto) de 1.8% a 5.1% para los primeros países y de 3.5% a 6.3% para los segundos (véase cuadro 10). En general no se ha logrado abatir el nivel de gasto, pero si se ha conseguido frenar la tendencia histórica al aumento (Banco Mundial 86). Por otra parte, y en coincidencia con la anterior tendencia, la inversión del sector público como proporción de la inversión total se mantuvo entre 1980-1985 en los niveles históricos (promedio) entre un 43% para un grupo de países subdesarrollados y de 30% para una muestra de trece países desarrollados (véase cuadro 11). Aunque el déficit público como porcentaje del PIB se elevó en casi todo el mundo en el período de 1980-1985, este fenómeno fue más intenso en los países subdesarrollados de África y América Latina, la excepción fueron los nuevos países industrializados del sureste asiático (NPI) (véase cuadro 5). Las necesidades de financiamiento externo como porcentaje del gasto total se elevó en casi todo el mundo, si bien este hecho fue muy agudo para los países subdesarrollados a excepción del los NPI.

La participación directa del Estado en la economía a través de las E.P. en su comportamiento global, tanto por grupos de países como en países seleccionados, muestran una tendencia ascendente en casi todo el mundo desde la posguerra hasta la década de los años setenta, si bien existen diferencias entre países y/o grupos de estos.

En lo que se refiere a la E.P. la evolución es más difícil de cuantificar por dificultades metodológicas. Por

una parte, la definición de E.P. es en la práctica difícil pues incorpora muchas características, no sólo entre los diferentes países sino también dentro de un país. Esas características no se adaptan a un patrón típico definido por la propiedad estatal y sus formas de control, pues ambos están muy diferenciados. Así, por ejemplo, la propiedad asume diversos grados (entidades nacionalizadas, de participación estatal mayoritaria y minoritarias, centralizadas o descentralizadas, etcétera), los mecanismos institucionales de control de las decisiones son muy diversos, que van desde la existencia de reglas rígidas e hiperreguladas hasta niveles altos de autonomía de gestión, y finalmente, los pesos económicos específicos por rama de actividad cambian mucho de país a país.

Por otra parte, la información disponible varía mucho entre los países: por sus formas de presentación, tipo de entidades que comprende el universo, fuentes de información (cuentas nacionales, censos económicos, estados financieros de las empresas, etcétera).

En particular, el universo de E.P. que se utilizan en los diferentes países son diversos, se pueden incluir aquellas que se ajustan estrictamente a criterios de definición económicos, jurídicos o administrativos, o por el contrario, puede ser muy ambiguo. Así por ejemplo, existen casos en donde las E.P. puedan estar sectorializadas, o responder a esquemas funcionales y presupuestales diversos; esto se refleja en las diferentes formas de relación entre los distintos niveles de gobierno y las E.P.

A pesar de las anteriores dificultades, se puede decir grosso modo que las principales tendencias cuantitativas de la E.P. en cuanto a su participación en la producción e inversión son las siguientes:

- a) En muchos países las E.P. alcanzan una participación significativa en la producción y en la inversión. Hacia mediados de los años setenta, en los países en donde hay información apropiada y disponible, el sector de E.P. contribuye en promedio con cerca del 13% de la formación de capital; si se excluye Estados Unidos de Norteamérica, en donde esa participación es típicamente baja, el promedio excede el 16%. En los países en desarrollo el promedio fue significativamente más alto (27%) que en los países desarrollados (11%), y el promedio de participación en la producción para ambos grupos de países, fue de alrededor del 9% (véase cuadro 1). La participación de las E.P. como porcentaje en el gasto público total tuvo un comportamiento claramente diferenciado. La etapa de la posguerra se caracteriza por un aumento sostenido que se aceleró en los años setenta, y en la década de los ochenta se comienzan a observar tendencias a la desaceleración asociadas a los

procesos de ajuste y privatización. Además se verifica, por una parte, que en los países de América Latina, especialmente en Argentina, Brasil, México y Venezuela un incremento muy significativo entre 1970 y 1982 (véase cuadro 2) y entre 1982 y 1987 apenas si se ha logrado frenar relativamente esa tendencia, a pesar de los procesos de privatización que bajo diversas modalidades se han aplicado en esos países (véase el siguiente apartado de este capítulo). De otra parte, en los países desarrollados si bien entre 1970 y 1982 aumentó el gasto total como porcentaje del PIB el relativo a las empresas públicas se mantuvo en 1982 con referencia al del año de 1970. En el caso de los NPI ocurre un pequeño retroceso en el gasto de las E.P (véase cuadro 2).

- b) La importancia cuantitativa de la E.P. había sido creciente hasta 1982 año en que comenzó un ajuste que ha tendido a generar una mayor dispersión en el comportamiento de los indicadores tradicionales. En una perspectiva de mayor plazo, se encuentra que durante la década de los setenta el peso relativo de la E.P. en los países desarrollados ha registrado pocos cambios, ya que los más destacados ocurrieron durante los años treinta y en la segunda posguerra; mientras que en los países subdesarrollados ocurrió un incremento marcado, donde los promedios de participación en la producción y en la inversión se incrementaron 4.5 % y 10.5 % respectivamente; estos promedios son un simple reflejo del tamaño del sector E.P. en algunos países, pero ilustra su mayor influencia cuantitativa, y no expresan obviamente las diferencias puntuales en: producción, participación por ramas de actividad, tanto en producción como en inversión, ubicación en la cadena de relaciones industriales, diferencias nacionales según grado de desarrollo, etcétera (véase cuadro 3).
- c) Las diferencias nacionales, importantes en muchos casos, tienen diversas explicaciones genéricas: factores políticos-ideológicos dominantes, esto es, aquellos países identificados con posiciones progresistas tienden a manejar un sector de E.P. mayor; factores asociados a coyunturas específicas, tales como crisis económicas y sociales profundas que pueden devenir en guerras civiles, lucha por la independencia, bancarrotas masivas, catástrofes naturales, etcétera. Todos ellos influyen en el mayor o menor tamaño del sector de E.P. Otros factores técnico-económicos relacionados con la sustitución de agentes, asignación eficiente de recursos, aprovechamiento de economías de escala o externas, inversión en áreas intensivas en el uso de capital, desarrollo regional, sustitución de importaciones, etcétera.

- d) Las similitudes nacionales también pueden ser explicadas por factores estructurales: primero, es común que los diferentes países tengan substanciales diferencias entre los sectores de la economía en donde es mayor la presencia de E.P.; segundo, países con una influencia de E.P. relativamente grande en todos o en la mayoría de los sectores, frecuentemente tienen participaciones significativas en los sectores en donde la penetración de la E.P. es en promedio baja para todos los países. Estos dos factores se pueden mover en direcciones opuestas aunque puede predominar uno sobre otro; este efecto es pertinente para la explicación de la similitud de las participaciones entre países desarrollados y subdesarrollados. En estos últimos, la E.P. es más relevante en un sector, en especial el manufacturero, que en los países desarrollados. Sin embargo, los países subdesarrollados tienen también una participación relativamente importante en la producción agrícola, mientras que en los países industrializados es baja. En los países más desarrollados existe una menor participación en manufacturas que en los subdesarrollados.
- e) La distribución sectorial de la participación de la E.P. tiene los siguientes rasgos:
- En la mayoría de los países la E.P. ha mantenido su participación en las industrias tradicionales hasta el año de 1982, con el control mayoritario o total: electricidad, gas, agua, comunicaciones, transporte, etcétera. Después de ese año han comenzado a cambiar los indicadores en diversos países. En los NPI la flexibilidad para cambiar de las ramas tradicionales y maduras a las modernas y dinámicas ha sido mayor que en los países de América Latina.
  - En muchos países, en especial los subdesarrollados, la E.P. tiene una participación mayoritaria o total en la explotación de recursos naturales: petróleo, gas natural, carbón y otros minerales y en estas ramas se concentra un porcentaje alto de la participación estatal. Esto se explica principalmente porque se trata de actividades de alto riesgo y operación de gran tamaño, por las rentas económicas que generan en tanto monopolios naturales o técnicos, y finalmente, porque asegura el control nacional de esos recursos.
  - En la industria manufacturera aparecen diferencias apreciables entre los países. En general la participación en este sector es menor para el conjunto de países, aunque se puede detectar una cierta polarización en dos grupos: uno en donde la participación en la producción de manufacturas es del

10% al 25%, y otro, particularmente de países de Asia y África, en donde el nivel de participación excede al 50% (véase cuadro 3).

Dentro de la industria manufacturera de los países subdesarrollados la E.P. tiene un peso más importante en refinación de petróleo, química, hierro y acero, equipo de transporte y textiles. En cambio en los países desarrollados la E.P. está principalmente concentrada en esas ramas pero adicionalmente participa en las modernas, y en los países subdesarrollados el Estado al menos participa en algunas de ellas como socio mayoritario o minoritario. Otras manufacturas con participación estatal menor se localizan en la producción de azúcar, bebidas y tabaco.

- f) La E.P. es muy importante en ramas intensivas en capital. Para los países en los cuales existe información disponible se encontró que la participación promedio en la formación de capital fue de 17%, casi el doble de lo que significa su participación promedio en el PIB (véase cuadro 3).
- g) El tamaño y número de la E.P. varían de un país a otro; hay ejemplos en los que existe un número grande de pequeñas empresas públicas, y otros, en los que la E.P., por su gran tamaño en términos absolutos, se ubican entre las cinco más grandes del país, ya sea que se mida por sus ventas, valor de los activos o empleo. Esto refleja en buena medida la incidencia de la E.P. en industrias que requieren escalas grandes de producción y la tendencia en muchos países a combatir la E.P. con los grandes conglomerados. Esto es significativo porque permite un control más fácil por parte del gobierno y porque se mejora la posición relativa de la E.P., en los mercados internos y externos.

### 3.2.3. Organización económica y funcional de la empresa pública.

Es ampliamente reconocida la influencia que la participación directa o indirecta del Estado ha tenido en el crecimiento de la segunda posguerra, y en particular en el proceso de industrialización. Este fenómeno ha sido recogido por la teoría, la política y la ideología del desarrollo, incluso en sus visiones más contradictorias (neoliberales e intervencionistas), buscando desentrañar en última instancia la lógica económica que encierra.

A pesar de las dificultades para formalizar una definición de E.P. en sentido amplio y con un buen grado de



aceptación se puede señalar la siguiente: la E.P es aquella que cubre la dimensión empresarial y la dimensión pública simultáneamente si bien puede predominar la primera o segunda vertiente:

DIMENSION PUBLICA	DIMENSION EMPRESARIAL
propiedad pública	economía mercantil
propósito social	realiza inversión rentable
control del gobierno	compite en el mercado

Véase " Buscando la personalidad de la empresa pública", Centro Internacional de Empresa Pública en Países en desarrollo, 1981.

El postulado básico, sobre todo para las economías de menor desarrollo, que justifica la participación del Estado es la insuficiencia del mercado para asignar adecuadamente los recursos entre usos diferentes en un momento dado, o entre el uso presente o futuro de diferentes recursos. Al respecto se han sostenido adicionalmente los siguientes argumentos:

- i) La divergencia existente entre la maximización de la rentabilidad social y privada.
- ii) El insuficiente aprovechamiento de las economías externas.
- iii) La complementariedad o independencia de actividades que necesitan expandirse simultáneamente más que secuencialmente.
- iv) La continuidad del desarrollo puede peligrar si no se toman en cuenta riesgos y provisiones más allá del plano de la rentabilidad financiera, particularmente en actividades económicas nuevas.
- v) Los esfuerzos de programación del desarrollo requieren de decisiones de largo plazo más congruentes con la perspectiva de rentabilidad social.

Las experiencias concretas muestran que: 1) la composición y peso relativos entre los distintos agentes socioeconómicos del desarrollo, determinan en último término la selección de las políticas más adecuadas para atender satisfactoriamente los objetivos del Estado; 2) que en la práctica se dan combinaciones peculiares entre el Estado, el sector privado nacional y las empresas transnacionales; y 3) que su peso específico y el papel que juegan en el

crecimiento depende en general del nivel de desarrollo alcanzado por el país de que se trate, y de la mayor o menor capacidad intrínseca de los agentes para sostener un esfuerzo eficiente en el crecimiento económico.

En relación a la insuficiencia del mercado no sólo es un problema de asignación de recursos, sino también de sus imperfecciones, tales como las deficiencias de la información y de la aversión del sector privado a las actividades riesgosas. Por ello el Estado ha jugado con intensidad variable un doble papel, de apoyo y sustitución empresarial en las actividades en donde la rentabilidad privada es baja pero la rentabilidad social alta. El Estado compensa la debilidad empresarial a través de proveer de asistencia técnica y de crédito subsidiado al sector privado (apoyo empresarial), o bien puede tomar directamente la iniciativa en la producción (sustitución empresarial) (véase Galán 80 y Holland 72).

La participación del Estado a través de la E.P. se ha orientado preferentemente a tres tipos de actividades:

- a) Productoras de capital social básico, es decir, a la energía y los servicios de transporte. En general son monopolios técnicos o naturales; están situados fuera de la racionalidad del mercado, o sea que sus precios pueden estar desvinculados de los costos de producción; de esa política de precios se deriva generalmente una baja o nula rentabilidad. Su orientación empresarial está influida por su vocación de servicio público, y son actividades básicamente de apoyo a la rentabilidad global de la economía. Es un caso típico de sustitución de un agente por el Estado (véase Casar y Peres 88).
- b) Productores de insumos intermedios de uso difundido, que generalmente son intensivos en capital; oligopolios concentrados, sus productos son homogéneos no diferenciados, su política de precios (administrados) le impide la obtención de beneficios potenciales; y son actividades de apoyo a la rentabilidad global de la economía. Es un caso que el Estado sustituye y complementa a los agentes privados.
- c) Productora de bienes diferenciados en oligopolios concentrados; son empresas que están integradas a la estructura oligopolica; atienden a la demanda final; y generalmente su papel es regular la competencia y/o en el caso de empresas pertenecientes a un "holding" transferir recursos a otras del grupo (véase Marsan 80).

En el cumplimiento de las tareas nacionales para cual quiera de los tres tipos de actividades se presentan como justificantes una combinación compleja de objetivos:

- El control nacional de los sectores estratégicos como condición indispensable para un crecimiento más equilibrado, en especial en países subdesarrollados;
- el incremento de la eficiencia de los sectores en donde el sector privado se ha desempeñado insatisfactoriamente;
- la participación en donde las operaciones privadas han entrado en situaciones de quiebra y es necesario instrumentar una operación de rescate por razones sociales; y,
- no siempre son factores políticos o ideológicos sino consideraciones técnico económicas vinculados a la capacidad empresarial, tales como economías de escala y externas, selección de tecnologías, etcétera. En este sentido un estudio de la Naciones Unidas para 32 países de Africa, Asia, Europa y América Latina ha mostrado que los diferentes gobiernos perciben su participación en la producción como líderes o pioneros más que llenado huecos o vacíos de áreas tradicionales (véase Hanson 78).

Los objetivos de la E.P. son en la práctica más amplios y no siempre bien definidos. Además siempre involucran problemas no sólo de definición sino también de evaluación. En un estudio del Banco Mundial (véase Choksi 78) se han destacado una lista de 25 objetivos a cumplir por las diferentes economías nacionales:

1. Crear condiciones favorables a la industrialización.
2. Controlar monopolios.
3. Rectoría estatal.
4. Proveer servicios públicos.
5. Obtener ganancias para inversión.
6. Utilización eficiente de recursos.
7. Prevenir fracasos en los negocios.
8. Generar economías externas.
9. Fomentar la formación de cuadros gerenciales y técnicos.
10. Aumentar el empleo.
11. Aumentar la productividad.
12. Reducir la desigualdad en la distribución del ingreso.
13. Promover el desarrollo regional.
14. Estabilizar los precios.
15. Subsidiar bienes de consumo popular.
16. Propiciar la modernización.
17. Ahorrar divisas.
18. Promover exportaciones.
19. Alcanzar el socialismo.
20. Contrabalancear el poder de los capitalistas nacionales.
21. Aumentar la autosuficiencia en bienes estratégicos
22. Prestigio nacional.

23. Instrumento de Política Económica.
24. Promover la soberanía nacional.
25. Fijar límites a las transnacionales.

Obviamente resulta difícil fijar los límites y la jerarquía a esos objetivos que efectivamente están presentes en muchos países. Sin embargo, es relevante analizar su dinámica contradictoria, en tanto que involucra propósitos económicos y extraeconómicos, y genera conflictos entre dos de sus objetivos generales: de una parte, la coherencia económica requerida para desempeñar eficientemente su función; y de otra parte, la lógica gubernamental que exige el cumplimiento de requisitos contables en sus operaciones al tiempo que somete a la E.P. a múltiples objetivos, las más de las veces vagamente definidos y poco claros, lo que va en detrimento de su viabilidad económica. Adicionalmente muchos de los objetivos no pueden ser cuantificados con criterios de rentabilidad financiera, y en otros casos el tipo de actividad económica de que se trate dificulta esa evaluación.

El cuadro resumen que se presenta (anexo a este capítulo) para doce países de economía de mercado desarrollados y subdesarrollados, ilustra esencialmente las diferencias y similitudes en cuanto a sus objetivos, instituciones e instrumentos. El dato más relevante y compartido es una presencia estatal significativa en el desarrollo económico, en particular en la industrialización; ello a pesar de sus diversos grados de desarrollo, antecedentes históricos y sistemas políticos. En un primer acercamiento se puede señalar que los rasgos claves han consistido en:

- i) La intensidad de la participación estatal en la economía ha estado condicionada por fenómenos del ámbito internacional; en particular, la sincronización de crisis económica expresadas sintéticamente en una desaceleración o estancamiento del crecimiento económico; las conflagraciones internacionales que involucran al sistema mundial; las luchas anticoloniales o por la independencia nacional. En efecto, el ascenso de la participación del Estado en la economía, en particular a través de la E.P., comienza aproximadamente hacia el fin de la primera guerra mundial y coincide más tarde con la gran depresión de 1929. La economía bajo la segunda guerra y el período de reconstrucción también son factores que influyen en ese ascenso estatal. Ciertamente las crisis recurrentes han estado asociadas a períodos de intensificación del quehacer productivo estatal, particularmente en áreas estratégicas de la economía. En los países de menor desarrollo industrial, la búsqueda de una mayor soberanía nacional y de la

industrialización, serán factores influyentes en la ampliación de la intervención estatal.

- ii) La mayor o menor influencia del Estado en la economía no se encuentra determinado por un particular régimen político. Generalmente una mayor participación del Estado se ha vinculado tradicionalmente con regímenes progresistas o de izquierda, y el caso contrario con conservadores. Sin embargo se puede afirmar que los sistemas políticos contemporáneos, con cierta independencia de su definición ideológica, han desarrollado un sector público importante, cuya influencia y tamaño varía sobre todo si se toman en consideración instrumentos de política indirectos a través de la gestión de la demanda (la política económica en general), o bien si se mide a través de la participación directa en la producción e inversión.
- iii) Las vías para la ampliación de la intervención estatales también varían de un país a otro; así por ejemplo, los gobiernos laboristas, socialdemócratas o populistas han expandido sus sectores públicos, principalmente a través de las nacionalizaciones, usando al mismo tiempo otros mecanismos, tales como las expropiaciones, programas de rescate, joint ventures, etcétera. En cambio, los gobiernos conservadores ya sean liberales o autoritarios, han desplegado su influencia en la economía a través preferentemente de los dos mecanismos mencionados, aunque no han excluido como medidas de excepción las nacionalizaciones. Los dos modelos de gobierno confluyen en regímenes que aceptan explícitamente la presencia de la economía mixta, es decir, la convivencia de los sectores público, privado (nacional y extranjero) y social y cooperativo. Asimismo estos regímenes reconocen el papel preponderante del mercado en la economía, aunque puedan variar la forma e intensidad de los mecanismos de regulación parcial del mismo, precios administrados, mercado social y controles directos a los precios.
- iv) Existe un común denominador en cuanto a las áreas de influencia principales, concentrándose en un núcleo básico de E.P. que se repite prácticamente en todos los casos: electricidad, gas, carbon, acero, transporte. Y que por lo general se trata de monopolios naturales o técnicos, o actividades intensivas en capital.
- Por lo que respecta al grado de diversificación del sector de E.P. este tiende a ser mayor en los países industrializados que cuentan con una firme tradición en el sector nacionalizado de la economía, incluyendo ramas de punta de alta tecnología. En los países subdesarrollados de industrialización intermedia la diversificación disminuye y aumenta la concentración y especialización. En cambio en aquellos países de

mayor atraso relativo la diversificación es alta y congruente con la relativamente alta participación directa del Estado en la industria.

- v) Los diferentes esquemas de control de las E.P. correspondiente a los diferentes casos examinados asumen, obviamente, muy diversas modalidades; sin embargo se puede sostener que generalmente existen siempre mecanismos de control más o menos desarrollados (implícita o explícitamente) que buscan establecer una relación entre la estructura propia de la E.P. y el Estado; y que le confieren al sector de E.P. un determinado grado de autonomía o centralización en la toma de decisiones estratégicas. Así, tenemos una amplia gama que va desde mecanismos presupuestarios, de programación y planeación, aunque en última instancia algún grado de control directo recae sobre el Estado. Esto depende también del sector de E.P. mismo, que adopta formas de organización desde un holding, pasando por el grupo corporativo, hasta la empresa autónoma que se maneja con criterios más cercanos al sector privado (Marsan y Galán 80).

### 3.2.4. La eficiencia y el desempeño de la empresa pública.

En estrecha relación con los objetivos que persigue el sector de E.P. se encuentra el tema de su desempeño y del cumplimiento eficaz y eficiente de esas metas. El ejercicio y los resultados de evaluación varían significativamente de un país a otro, aunque en general se basan en criterios de rentabilidad como medida del éxito en el desempeño del sector de E.P. pues se trata de una cuantificación limitada, que por naturaleza no incorpora otros criterios, principalmente cualitativos.

De otra parte, la incidencia del mayor o menor tamaño del sector público sobre el desempeño macroeconómico es quizá uno de los temas más debatibles del intervencionismo estatal. En efecto teóricamente se pueden sostener los dos polos de la argumentación. Por un lado se le puede atribuir al mayor tamaño del sector público un efecto negativo sobre la eficiencia y el desempeño económicos señalando que, por ejemplo, a) las actividades gubernamentales casi siempre conducen a la ineficiencia, b) las regulaciones excesivas incrementan los costos y c) los subsidios y transferencias contenidos en las políticas fiscal y monetaria tienden a distorsionar la eficiencia, la productividad y la competitividad. (Pirie 85). Por otro lado, también se puede afirmar lo contrario, es decir, que el sector público es el motor dinamizador del crecimiento señalando, por ejemplo, a) el Estado es el vínculo idóneo entre los intereses públicos y privados, b) amortigua las insuficiencias e

imperfecciones del mercado, c) fortalece la soberanía y el interés nacional en áreas estratégicas, y d) logra optimizar los recursos en términos sociales (Kaldor 80).

En el terreno de la evidencia empírica el debate se prolonga porque existen trabajos que pueden probar o refutar cualquiera de los dos polos de la argumentación. Sin embargo, una evaluación de esos estudios estadísticos (Rati Ram 86) reveló que hay suficientes pruebas para concluir que sí hay una significativa correlación entre el tamaño del Estado y el desempeño macroeconómico en una lista amplia de países. A pesar de lo controversial del tema hay suficientes evidencias para documentar que con rigor variable la E.P. ha sido capaz de: 1) aumentar la formación bruta fija de capital, 2) afectar la composición sectorial de la producción reforzando los efectos sobre la integración nacional del aparato productivo, 3) emplear el capital en las áreas más necesitadas y/o generar un mayor número de empleos, y 4) elevar la productividad global del sistema (véase Gray, 83 y Rati Ram 86). Ciertamente estos objetivos no necesariamente se han cumplido simultáneamente, ni tampoco pueden ser permanentes.

La reestructuración que está viviendo actualmente la economía mundial destaca la necesidad de una mayor flexibilidad para el logro de los anteriores objetivos. En los años de apogeo de la E.P. un estudio (Gantt y Dutton 68) agregado sobre el comportamiento y el desempeño financiero de 64 corporaciones propiedad del Estado para 26 países que cubre un período promedio de 7 años, que incluye países ubicados en África, Asia, Europa y América Latina, e incorpora ramas como los ferrocarriles y otros transportes, petróleo, electricidad, comunicaciones y otras industrias; llegó a las siguientes conclusiones:

- a) El desempeño de estas empresas varió sustancialmente por industria y/o actividad y por consiguiente no se pueden hacer generalizaciones.
- b) En promedio la rentabilidad, excluyendo depreciación, sin embargo alcanza 8%.
- c) El promedio de depreciación para el grupo de empresas de la muestra fue de 24%. El grupo no generó fondos suficientes para reemplazar el capital.
- d) Dentro del grupo, la industria petrolera tuvo el mejor desempeño (13.8%) y los ferrocarriles el peor (40.5%).
- e) El grupo requirió 56% de fondos públicos internos y externos para financiar déficit o inversiones.

En otro estudio más reciente (Short, 83) sobre el desempeño financiero de las E.P. en varios países,

independientemente de las dificultades para una medición rigurosa de ese desempeño, se apuntan algunas de sus tendencias más significativas y que, por supuesto, deben tomarse con cuidado y como sugerencias a investigar con mayor profundidad para cada economía nacional. El estudio llega a las siguientes conclusiones:

- i) El déficit del sector de E.P. ha alcanzado a mediados de los setenta en promedio para el "mundo" un 2% del PIB, que contrasta con el déficit promedio del gobierno central de esos mismos países de 3.25% del PIB.
- ii) La diferencia en los déficit entre países desarrollados y subdesarrollados es importante; en esos mismos años el promedio para los países industrializados fue de 1.75% del PIB, y para los países en desarrollo casi 4% del PIB. Fueron especialmente altos para los países de Asia, 5.5% del PIB.
- iii) Los déficit han mostrado una tendencia a aumentar desde los años setenta, sobre todo en los países subdesarrollados. En los países industrializados los déficit se incrementaron en 0.25% del PIB entre finales de los sesenta y mediados de los setenta. En los países subdesarrollados para el mismo periodo crecieron un promedio de 2.5% del PIB.

Los componentes del déficit en una primera aproximación, tomando directamente la información muestran las siguientes tendencias:

- 1) Un gran tamaño en los déficit en cuenta de capital, por supuesto asociado a los altos niveles de inversión realizados por la E.P.. A mediados de los setenta esos déficit promediaron 2.75% del PIB, siendo particularmente importantes en los países subdesarrollados con un promedio de 6% del PIB, que contrasta con 2.5% del PIB en los países industriales. aunque esos promedios se han elevado en años recientes (1978-1983).
- 2) Son significativos los bajos niveles del excedente de operación y en cuenta corriente. A mediados de los setenta el excedente en cuenta corriente antes de depreciación promedió solo 0.75% del PIB, y el excedente de operación, para países donde hubo información disponible, promedió un 1% del PIB, mientras que los balances corrientes, después de depreciación, incurrieron en déficit en promedio casi 0.5% del PIB. Los excedentes fueron en general mayores para los países desarrollados que para los subdesarrollados.



- 3) A pesar de los problemas de definición que encierran estos indicadores tres conclusiones parecen significativas:

- La tasa de retorno de la inversión de la E.P., al menos en términos comerciales, ha sido baja, dados particularmente los esfuerzos sustanciales de inversión en los últimos años.
- Otro modo de ver la anterior tendencia es a través de la capacidad de autofinanciamiento de las empresas. El excedente en cuenta corriente implica que, en los países industrializados y en los en desarrollo, únicamente cerca del 25% de los requerimientos de inversión fueron autofinanciados a mediados de los setenta.
- Los excedentes corrientes no han cambiado sustancialmente en los años recientes, a pesar del crecimiento de la producción e inversión de la E.P.

Si se examinan las experiencias de algunos países estos resultados contrastan con los generales. Marsan para Italia y Galán para España señalan para similar periodo de estudio que el desempeño del sector público fue comparativamente semejante al del sector privado, y en ciertas ramas la E.P también fue exitosa medida por los resultados estrictamente financieros (Marsan y Galán 80).

En el análisis de los indicadores no se puede hacer caso omiso del entorno macroeconómico, si éste es favorable o no, o si la política económica ha sido consistente con el apoyo a la E.P. En una coyuntura de crisis el sector público sufre sus efectos adversos en distintos planos, por ejemplo en una disminución del flujo de efectivo en relación a las necesidades de operación y de nuevas inversiones para completar proyectos de inversión.

En síntesis el problema de la eficiencia de la E.P. no debe ser considerado un axioma. Cuando existe ineficiencia del sector público es resultado de estructuras inadecuadas y, por lo tanto, pueden ser susceptibles de corrección. Por otra parte, el supuesto de la mayor eficiencia atribuido a la empresa privada tampoco tiene validez universal, debiendo ésta ser analizada casuísticamente. En general, se puede pensar en la bondades de la interacción positiva entre los sectores público y privado en economías mixtas.

### 3.3. La privatización y la reestructuración de la gestión estatal.

El tema de la privatización ha sido puesto de moda en nuestro medio, al calor de las políticas de ajuste externo adoptadas frente a la llamada crisis de la deuda externa.

Sin embargo, forma parte de una agenda más amplia de corte internacional que ha encontrado distintas expresiones nacionales, tanto en el mundo desarrollado como en el subdesarrollado, en la reestructuración de sus economías.

El encuadre ideológico del cual parten las propuestas privatizadoras tiene sus raíces más profundas en las ideas liberales que concebían a la economía como una suerte de círculo virtuoso, según el cual, lo que es bueno para los individuos y empresas, también es bueno para la sociedad, y para que ello ocurriera se requería ampliar la libertad económica, y eliminar las obstrucciones estatales y monopólicas.

Los nuevos postulantes de la privatización consideran que el sector público, sobre todo a partir de la segunda posguerra, entró en una dinámica de crecimiento circular y acumulativo. Lo cual se explica en buena medida porque la expansión económica con estabilidad, y su relación con el gobierno y los electores lo permitían sin mayores dificultades. Ello fijaba un piso o límite inferior, por debajo del cual, el gasto público y sus programas de empresas públicas y/o asistenciales no disminuían. Esta relación altamente complementaria generaba sus propios mecanismos de solidaridad entre los distintos agentes económicos y sociales, y por supuesto, con el mismo Estado. Ello dificultaba o volvía impracticable el establecimiento de controles efectivos y adecuados a las políticas públicas, y estas paulatinamente fueron perdiendo eficiencia y racionalidad.

La privatización fue una primera respuesta a esas tendencias, integrándose rápidamente al toma del cambio estructural y el ajuste. El proceso se fue internacionalizando desde finales de los años setenta, si bien en cada región o país adquirió sus propias modalidades y grados de intensidad. En efecto, la privatización fue un fenómeno que surgió originalmente en los países industrializados, y ha sido realmente relevante en el Reino Unido y Francia. Pero en los países subdesarrollados, en los cuales la presencia de las empresas públicas es mayor, la privatización ha avanzado poco y muy lentamente (Hemming y Mansoor 88, p.31). En descargo de esas limitaciones se ha dicho que la privatización no se reduce a la implantación de una política fija o única dirigida solo a áreas determinadas de la economía pública, sino que, en rigor consiste en el inicio de un proceso más amplio y dinámico que involucra la liberalización, la competencia, la desregulación, etcétera.

En la misma línea de argumentación, se sostiene, que las políticas correctivas son insuficientes para eliminar la tendencia estructural al crecimiento ininterrumpido del sector público. Ello solo puede ser contrarrestado a través

de una política que garantice una transferencia masiva de activos del gobierno al sector privado, como condición para revertir el proteccionismo, la ineficiencia, y su secuela de efectos perniciosos.

En este sentido la privatización, es concebida como un enfoque de política que permite no sólo la reducción o eliminación de algunas funciones del sector público per se sino que busca que otro agente las realice con mayor eficiencia. Este enfoque con pretensiones globales, sin embargo, adolece de dos deficiencias: primera, necesita de un tratamiento prácticamente casuístico para instrumentar aquellas medidas prácticas que se adapten eficientemente a cada caso y circunstancia, y no es entonces un enfoque globalizador. Y segunda, es notable en esta perspectiva, la ausencia de un efectivo esquema de evaluación macroeconómica, que permita distinguir entre áreas que deben de ser privatizadas y aquellas que no, como ya se había propuesto a principios de esta década, precisamente desde un punto de vista ortodoxo (Gray, 83).

La evaluación del desempeño del sector público, en los planos micro y macroeconómico es, como vimos, un elemento clave, si bien no el único, en la toma de decisiones en materia de privatización. En el primer plano las áreas del sector público problemáticas son el punto de partida de las elaboraciones de diversos esquemas de privatización, y sus respectivos objetivos y evaluaciones. Los puntos básicos (Banco Mundial 88 y Pirie 85, p. 8 a 16) en la cuales se localizan problemas son:

- a) Costos de producción: en el sector público tienden a ser más altos que en el privado. Por ejemplo, en términos generales se estima que los costos de producción en Alemania Federal son 50% mayores para el caso de las empresas públicas con respecto a las privadas, siendo dicha cifra 40% en EE.UU y 33% en Gran Bretaña (Mateo (88) 12-13).
- b) Eficiencia: está muy relacionada con la estructura de costos, en general la entidades públicas usan un mayor número de trabajadores, para las mismas operaciones y no emplean adecuadamente el equipo, todo ello en comparación al sector privado. Sin embargo no hay una evidencia clara de ello; mas bien depende del tipo de empresa, rama de la actividad en que se encuentra localizada, grado de libertad en la gestión, tipo de mercado y nivel de injerencia de las burocracias y los sindicatos en el funcionamiento del organismo (Mateo (88) 80-81).
- c) Sueldos y salarios: en general las comparaciones internacionales cruzadas entre empresas públicas y privadas revelan que son mas altos para tipos de

trabajo gerenciales o de base similares a los de la empresa privada. Ello se explica, en parte, por los compromisos contractuales y porque los aumentos de las percepciones salariales en los organismos públicos se absorben vía fiscal o de financiamiento.

- d) Costos de capital: tienden a exceder a los del sector privado en buena medida porque crecen más rápidamente los gastos corrientes que los de inversión, y ello está muy correlacionado con los tres indicadores anteriores.
- e) Calidad de los bienes y servicios: el sector público está muy influido por el cumplimiento de metas de producción cuantitativas y no por los "standares" de calidad que los consumidores demandan de las empresas privadas.
- f) Innovación y flexibilidad: el ritmo para incorporar innovaciones, y nuevos métodos de procesos productivos y productos, y de su colocación en el mercado es más lento en el sector público que en el privado; éste por el contrario se ve obligado a acelerar aquellos tipos de cambio que le permitan ampliar su influencia en el mercado, la producción y en general en el entorno económico.
- g) Toma de decisiones: en el sector público intervienen factores extraeconómicos y objetivos diversos y polivalentes. El control y evaluación de esas decisiones es muy difícil de vigilar por el mismo gobierno o por las organizaciones sociales.
- h) Condiciones generales: el sector público es menos cuidadoso que el privado en materia de conservación de equipos, de mantenimiento permanente del servicio y del control riguroso de costos. Todo ello redundará en un funcionamiento menos adecuado que en áreas similares de la economía privada.

En realidad, ninguno de estos criterios puede generalizarse hasta el grado de ser una razón contundente contra la empresa pública. En particular no se ha probado que pueda eliminarse como opción una reforma interna del estado empresario que no implique operaciones de cirugía mayor y desmantelamiento a ultranza. Esto infortunadamente ha estado en los márgenes de las discusiones sobre la modernización y el ajuste económicos.

En lo referente al plano macroeconómico, la privatización ha sido concebida como un medio para reducir los déficit públicos. Sin embargo, este mecanismo es limitado y no puede sustituir en forma alguna a la reforma fiscal, ya sea por el lado del incremento de los ingresos

y/o la disminución del gasto, cuestiones que en última instancia son las únicas que pueden corregir permanentemente a las finanzas públicas. La privatización, por su parte, sólo puede aliviar temporalmente el problema deficitario, pero en el mediano y largo plazos sólo tendrá efectos positivos para el presupuesto federal si las empresas privatizadas se vuelven más eficientes y rentables y no sólo dejan de gravitar negativamente en el presupuesto sino además son capaces de pagar impuestos (Hemming y Mansoor 88, p. 32). En efecto los resultados obtenidos por los programas de privatización sobre el saneamiento financiero del sector público, pese a que los ingresos por venta de empresas públicas son considerables -4 billones de pesetas en Japón por la venta de Nippon Telegraph and Telephone y 26,000 millones de libras en Gran Bretaña de privatizaciones realizadas o en proyecto hasta 1987-1988- (Mateo (88) 14-15), persiste una crítica aguda, en el sentido de que dichos procesos constituyen un retroceso en la situación financiera del Estado. Ello por las circunstancias en que se desarrollan las ventas; los casos más citados son el británico y el chileno, en los que se argumenta que gran número de las empresas privatizadas eran rentables o podían llegar a serlo. Su venta significará así una pérdida de ingresos para el Estado en los próximos años (Marcel (90) 146-147; Mateo (88) 15).

Otros aspectos macroeconómicos asociados a la privatización que deben ser considerados son (Marcel (90) 143-145):

- i) Sobre el gasto público, se genera una corriente de ingreso que posibilita la expansión del gasto o bien un mejor financiamiento en el corto plazo. Con ello, es probable tener efectos expansionistas en la economía que, sin embargo, a falta de una respuesta sostenida del sector privado se diluyen.
- ii) La transferencia de activos hacia el sector privado, genera una recomposición de su cartera de activos, los cual implica un desplazamiento de la inversión nueva planeada por aquella destinada a la adquisición de activos estatales (efecto "crowding out" mayor que el tradicionalmente atribuido a la política fiscal).
- iii) Efecto sobre balanza de pagos en el caso de que los que adquieran las empresas son extranjeros, lo que permite incrementar en el corto plazo el ahorro (a partir del ingreso de ahorro externo). Sin embargo, la capacidad de inducir nueva inversión del exterior es limitada, pues al igual que en el caso anterior, opera un efecto sustitución.
- iv) La venta de empresas por debajo de su valor implica una transferencia de recursos del sector público al sector

privado nacional o extranjero. El el segundo caso, significa una fuga de recursos al exterior que limita las posibilidades de crecimiento y mejoramiento del bienestar.

- v) Se presenta un efecto negativo sobre el patrimonio estatal; la privatización genera recursos en el corto plazo pero, a mediano y largo plazo, se sufre un deterioro de la capacidad estatal de obtención de ingresos (en el caso de empresas rentables).  
Adicionalmente, se la atribuye a la privatización un efecto benéfico al crear un ambiente económico más competitivo, lo que propicia niveles de eficiencia más altos de la economía en su conjunto. Este efecto, sin embargo, puede ser muy pequeño, si la privatización no es acompañada de otras medidas que contribuyan efectivamente a elevar la productividad (Ibid, p. 33).
- vi) No hay una clara relación entre privatización y desregulación con respecto a la reanudación del crecimiento. Se señala que para el caso de Estados Unidos, solo un 25% de los empleos generados entre 1976-1987 se debe al efecto directo de la desregulación, debiendo considerarse además que la mayoría de esos empleos se encuentra en niveles inferiores de retribución. Las estimaciones existentes indican que el efecto sobre el PIB de ese país supone menos de 1%. En cambio, en Italia se presentó en 1986 un crecimiento de 2.3% con inflación de 4.2%, debido en alguna medida a las desnacionalizaciones ocurridas y a las desregulaciones llevadas a cabo y que se piensa han tenido efecto positivo sobre la actividad empresarial y ha fomentado la canalización del ahorro privado a la inversión (Mateo (88) 32-84).

La problemática micro y macroeconómica del sector pública antes descrita, ha sido enfrentada con la combinación de una gama amplia de mecanismos, entre los que destacan (Pirie 85, p. 30 a 100): 1) venta total de activos de una actividad económica completa; 2) venta total de activos de una parte de la actividad económica; 3) venta de solo una parte de una actividad es decir mantener una participación minoritaria del Estado de menos del 49%; 4) venta a los trabajadores de la actividad de que se trate; 5) venta de una parte de activos (mayoritaria o minoritariamente) al público; 6) ceder la propiedad a los trabajadores bajo algún tipo de régimen de propiedad cooperativa; 7) cobrar servicios que eran gratis o a muy bajos precios; 8) extinción o disolución de ciertas actividades que no cumplan funciones relevantes; 9) desregulación de ciertos procesos administrativos que pueden ser costosos o inhibidores de la iniciativa empresarial, en especial para los pequeños o medianos establecimientos económicos, depositando, por parte de la autoridad, la

confianza en el público ya como individuos o asociados; 10) propiciar entre la a ciudadanía la organización de instituciones con la participación y control directo por parte de los interesados como asociaciones de consumidores, usuarios de servicios colectivos, etcétera; 11) repeler prácticas monopólicas para favorecer el surgimiento de la competencia; 12) liquidación de entidades sin viabilidad económica ni justificación social; y 13) desinversión, la que significa la venta de activos total o parcial, o la división de entidades entre básicas para el Estado, y las secundarias y complementarias.

En este paquete de políticas y medidas resaltan tres cuestiones: primera, las distintas posibilidades y modalidades de la privatización, segunda, mantener la necesidad de reformas económicas prometedoras para corregir las deficiencias efectivas del sector público; y tercera, diseñar objetivamente los criterios de evaluación contemplando los aspectos económicos y sociales. Finalmente, cobrar conciencia de las deficiencias de la información de que se dispone, pues estas contribuyen a sobre o subestimar, los parámetros tradicionalmente aplicados al sector público. En este último aspecto son útiles los estudios comparativos, ayudan a mejorar la toma de decisiones si se hacen explícitos los criterios, y se garantiza su transparencia y apego a la realidad. Por ejemplo, se pueden comparar dos países y cruzar información efectivamente comparable entre las empresas públicas y privadas de ambos países.

El reconocimiento de estas áreas "problemáticas" no tiene por qué opacar las virtudes reales de las intervenciones públicas en un conjunto amplio de materias en donde ha habido éxito, éste es ampliamente reconocido y está documentado: desarrollo tecnológico, regulación de mercados, programas de inversión de riesgo y larga maduración, integración regional, etcétera. Y, por supuesto, en el desempeño macroeconómico en su conjunto.

Sin embargo, los campos con dificultades muestran problemas reales de operación del sector público, éstos deben ser considerados con todo cuidado, como el punto de partida para definir objetivos (Martín 88 p.14) precisos a la privatización, entre los que destacan:

- Elevar la eficiencia general del sector público en términos productivos, financieros y administrativos, de asignación de recursos y de competitividad.
- Mejorar las formas de gestión, control y planeación de las actividades públicas, concentrando las actividades estatales en áreas estratégicas (de largo plazo y promotoras del cambio estructural).

- Apoyar los programas de saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas por medios directos e indirectos tales como la venta de activos productivos o fiscalmente.
- Abrir un "espacio" a la competencia con el sector privado.
- Disminuir las presiones sobre el Estado de los grupos sociales corporativos (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos).

Desde una perspectiva analítica, no comprometida con algún esquema particular de privatización, se desprenden dos conclusiones preliminares: a) conviene precisar y afinar los ejercicios de evaluación evitando caer en generalizaciones, y b) distinguir con claridad el tipo de objetivos expresamente buscados. Es decir no es adecuado asumir un enfoque según el cual toda intervención pública pasada fue per se desastrosa, más aun cuando tampoco es realista sostener que ahora si la privatización enmendara errores del pasado, y además garantizará el establecimiento de un modelo competitivo y eficiente.

El sector público se ha convertido en un conglomerado complejo y diversificado, por esa razón es inadecuado enfocar sus problemas solo desde la perspectiva limitada de su eficiencia. Este sería un enfoque parcial si consideramos dos aspectos más amplios: primero, la marcha del sector público (al igual que el sector privado) ha sido afectada negativamente por las condiciones más críticas de operación del sistema en su conjunto. Es decir, la crisis fiscal, el hiperendeudamiento, la rigidez del aparato administrativo público para responder a los cambios requeridos, la disposición patrimonialista de los recursos estatales, etcetera. Segundo, la eficiencia debe ser una preocupación global (pública y privada) que permita mejorar niveles de competitividad externa y racionalizar su funcionamiento interno (Martín 88 p.1).

En la década de los setenta las propuestas correctivas tradicionales sobre el sector estatal destacaban:

- 1) Mejorar los procedimientos gerenciales y administrativos, y
- 2) Una batería de reformas en áreas tales como: controles gubernamentales sobre las iniciativas empresariales de las entidades públicas, políticas más adecuadas en materias de precios de insumos y de precios de bienes y servicios ofrecidos, fijar metas razonables a las tasas de retorno de las inversiones públicas, programas adecuados y realistas de financiamiento de las inversiones; y finalmente, como último recurso,



programas de desinversión (privatización) de ciertas empresas bien elegidas.

Este paquete de medidas que se aplicó con distintos grados de intensidad y modalidades en diversos países sería en la concepción neoconservadora, como vimos, sólo un paliativo menor y tendría un carácter temporal e insuficiente. Sin embargo, la experiencia histórica de los años ochenta muestra que en la práctica se han aplicado las medidas sugeridas en los años setenta, y que en cambio, no existe una evidencia contundente de que el desmantelamiento del Estado sea un enfoque plenamente asumido por algún Estado nacional (Véase Informe del Banco Mundial 1988). Los procesos reales de privatización que se han instrumentado en el pasado reciente no se han dado bajo el manto de un sólo patrón, por el contrario han combinado tres vertientes principales dentro de la amplia gama antes descrita (Shirley, 88 p. 34):

- a) Venta de activos: intercambio de activos financieros privados por activos productivos públicos.
- b) Desregulación: conjunto de medidas para introducir mayor competencia en mercados configurados como monopolios legales, o en aquellos que constituyen monopolios técnicos.
- c) Contratos de concesión: acciones destinadas a introducir una competencia por el mercado en situaciones donde no existe competencia en el mercado, (es decir, monopolio natural) (véase Martin 88 p.15).

En estas tres vertientes, y en términos prácticos, la primera de ellas, la venta de activos, es la más importante si bien se ha aplicado de distinta manera, aunque dos tendencias parecen ser las dominantes ( ibid p.15): primera, oferta de acciones a un precio fijo, generalmente en una secuencia de operaciones parciales en las bolsas de valores o de mecanismos bancarios tradicionales en operaciones de compraventa por licitación pública; y segunda, negociación directa entre el gobierno representado a través de comisiones ad hoc y los grupos de inversionistas privados nacionales y extranjeros.

Este conjunto de instrumentos son por su importancia los más controversiales porque su puesta en práctica dista mucho de ser clara y congruente con sus objetivos declarados. En Efecto, se puede reconocer una tendencia general en los procesos de privatización que ha derivado en una subvaluación de los activos, mas aun si ocurre en condiciones de una recesión económica. No es nada despreciable las repercusiones de esa tendencia sobre una subvaluación del patrimonio nacional que, por otra parte, ha generado beneficios extraordinarios para los compradores de

activos, y las compras en no pocas ocasiones han sido financiadas por bancos estatales, o algún otro mecanismo de financiamiento aprobado por el gobierno (Martín 88 p.16).

La desregulación es la segunda vertiente en orden de importancia, este mecanismo, a diferencia del primero que coloca el acento en la transferencia de la propiedad, pone el énfasis en el problema del logro de la competencia, pues ésta es entendida como un factor clave para la promoción de la eficiencia productiva. Según este argumento la competencia en el mercado de bienes pone a flote los niveles reales de ineficiencia de una empresa o grupo de ellas y que eventualmente puede conducir a la quiebra, en cambio, se sostiene la competencia en el mercado de capitales posibilita restaurar la eficiencia perdida (Martín 88 p.18). Los programas de desregulación son concebidos como un complemento indispensable a la venta de activos para propiciar la formación de un ambiente económico efectivamente competitivo que elimine o minimice las barreras a la entrada como condición sine qua non para elevar la competencia entre los mercados y, de este modo combatir permanentemente estructuras de mercado adversas a la competencia.

Los contratos de concesión, la tercera vertiente, consisten en una cesión de derechos de producción o distribución de bienes y servicios en el caso de la existencia de monopolios naturales. El principal propósito de estos contratos consiste, al igual que la desregulación, en fomentar la competencia, pues se evita la ineficiencia inherente al monopolio natural, pues el concesionario se ve obligado a fijar precios competitivos según estructura de costos. Sin embargo, y en una visión de conjunto el mayor o menor éxito en el cumplimiento de los objetivos atribuidos a la privatización, depende no sólo de sus posibilidades para generar eficiencia y crecimiento, sino además, del manejo gubernamental del proceso. Es decir el Estado debe desplegar una gran capacidad de administración, creación de condiciones macroeconómicas favorables, promover la competencia, regular los monopolios, manejo adecuado de las empresas que permanecen en manos del Estado, transparencia en los procesos de privatización. Todo ello, paradójicamente, requiere de un fortalecimiento del Estado y sobre todo de su capacidad rectora (Shirley, 88, p.33).

La desregulación, es un proceso paralelo a la privatización y no pueden cumplir totalmente sus objetivos, si no forman parte de una política más amplia que considere la introducción de nuevos mecanismos tendientes a liberalizar y/o desregular los mercados. Algunas investigaciones (Domberger y Piggott, 1986 citados por Martín: 18) concluyen que la desregulación ejerce un efecto mayor sobre la eficiencia que la privatización. El desempeño empresarial se encontrará así en función del marco

regulatorio (oportunidades y restricciones) de los mercados (de producto y trabajo). La competencia (sin excesos de regulación) permite la eliminación de entidades ineficientes, y lleva a la mejor utilización de los recursos. Existen entonces dos ámbitos en los cuales la desregulación debería tener lugar (Ibid):

- i) En el ámbito interno, a partir de eliminación de barreras a la entrada que estimule la mayor competitividad en los mercados.
- ii) En el ámbito externo, al posibilitar un libre acceso entre los mercados interno y externo.

Sin embargo, no toda la literatura coincide en que la desregulación significa el retorno del *laissez faire*. Para algunos como Mateo (88), más allá del abandono total del control estatal sobre la economía, lo que se está produciendo es una readequación del marco regulatorio, que busca clarificar las condiciones de funcionamiento de los mercados así como facilitar la concurrencia, como búsqueda de un equilibrio que armonice los intereses públicos y privados.

Los programas de privatización y desregulación ejercen efectos diversos sobre la economía. Los principales son:

-Dependiendo de la estructura de mercado el efecto sobre los precios una vez que se privatiza una empresa es distinto. En primer término, parece producirse un alza de precios al ser transferida la empresa a particulares, esto generado por la existencia de subsidios que desaparecen al realizarse la operación. En segundo lugar, en condiciones monopolísticas u oligopólicas puede producirse un incremento de precios (en EE.UU la liberalización del gas significó un aumento de 124% en el precio), a menos que sea formulado un nuevo marco jurídico que establezca controles sobre el mercado (British Telecom y ATT-BELL). Finalmente, puede ocurrir descenso de precios si la privatización conduce a una mayor competencia (Mateo 88, 72-73).

-No existe una evidencia contundente que indique que la calidad en la mayoría de los casos ha sido mejor como resultado de la privatización. Mas bien, se han producido elementos favorables y desfavorables. En el caso del transporte aéreo en EE.UU, la expansión de la oferta y la reducción de precios y costos constituyen elementos positivos que, sin embargo, no compensan del todo la reducción en los márgenes de seguridad y los retrasos en los vuelos producto de la disminución de inversiones y la mayor carga de trabajo sobre el personal (sin embargo, no se ha demostrado que haya

sido necesariamente la liberalización la causante de estos problemas).

En las telecomunicaciones, la ruptura del monopolio en los EE.UU generó una pérdida de coordinación entre las diversas unidades encargadas del servicio telefónico, en perjuicio del usuario (Ibid, 73-75).

Los primeros datos disponibles sobre los resultados de la privatización, como veremos, aluden a su asimetría, pero bajo su pretexto revestido de racionalización puede surgir un sistema de presiones corporativas, activadas por y desde la élites políticas y económicas. De aquí, entre otras cosas, la necesidad de que la reforma estatal tenga un número acotado de objetivos, así como acuerdos básicos bien delimitados, congruentes con las exigencias de racionalización para el desarrollo. Sin embargo, la época, en Europa y aquí, está marcada por una insatisfacción más o menos generalizada con la actual estructura estatal, con la manera como se prestan los servicios sociales básicos y con las muchas interferencias de la política (de los políticos) en la toma de decisiones de los administradores de las empresas dentro del propio sector público. En general, esto se concreta en la disposición patrimonialista de los recursos estatales, de un lado, y de otro en el amplio margen de discrecionalidad de que gozan los funcionarios para prohibir o permitir, reglamentar o desreglamentar, privatizar o estatizar, sin sujetarse ni a criterios objetivos ni al control ciudadano a través de leyes e instituciones. En rigor, lo que esta perspectiva pone en el centro es una reforma del Estado, o la redefinición de los perfiles básicos del Estado democrático moderno (social y de derecho).

En fin, estamos frente a varios dilemas y no sólo frente a una polaridad definitiva y definitiva. Los tamaños, las estructuras internas y la naturaleza de las relaciones de los sectores públicos con el resto de la sociedad son muy diversos, y no admiten operaciones unívocas, menos aun el que los problemas contemporáneos del desarrollo y la modernización económica puedan reducirse a metáforas como las del Estado obeso o el Estado esbelto.

El tema de la eficiencia, como hemos insistido, domina las propuestas privatizadoras menos ideologizadas. A este respecto, la experiencia europea y latinoamericana nos vuelve a señalar la necesidad de incorporar el matiz como un requisito básico de la evaluación. No parece haber bases suficientes para una evaluación global que favorezca y repruebe la relación privatización-eficiencia. En particular, las evaluaciones deberían dar su debido peso no solo a la propiedad y la real o supuesta movilidad y flexibilidad que permite, en materia decisional, sino a otros factores como el desarrollo tecnológico, la estructura

de mercado, los distintos periodos de maduración de las inversiones, etc. Si de eficiencia social se tratara, además, habría que considerar la probabilidad, seguramente alta en países con mercados de capital poco desarrollados, de que la privatización condujera a una mayor concentración de capital, más que al mejoramiento y la fortaleza de un ambiente competitivo. Dicho de otro modo, la privatización no garantiza que el empresariado vaya a ser más eficaz para movilizar los recursos, si se mantienen los mismos patrones de consumo, producción y distribución. La clave del problema de la privatización es en qué medida las empresas involucradas adquirirán o acrecentarán su capacidad de generar riqueza por el mero hecho de su traspaso de propiedad o control.

### 3.4. La experiencia histórica privatizadora. Casos seleccionados.

La experiencia histórica ejemplifica las contingencias de la privatización. El caso europeo, por ejemplo, más bien da cuenta de un abanico que va de la predica ideológico-política al pragmatismo cauteloso y, de plano, a la "no privatización", como parece ser el caso de Suecia u Holanda. En España o Italia, en contraste con Inglaterra o la Francia después del primer Mitterrand, lo que parece buscarse sobre todo es una racionalización del sector público, así como una mayor flexibilidad de la administración de las empresas estatales, desconectando la administración de la política. Más que vuelcos espectaculares en el balance económico institucional lo que se pretende en estos casos es modernizar y adaptar al conjunto estatal para nuevas experiencias "pioneras" en materia tecnológica y de productos (Wright, 1988. Shenfield, 1989. Este último libro, ilustra en el mismo sentido el caso japonés). En América Latina, la privatización ha cobrado un sesgo ideológico del tipo "desmantelar el Estado". Sin embargo, no ha sido una propuesta articulada a las realidades nacionales. La privatización, entendida como fortalecimiento de nuevas iniciativas sociales, puede conducir a una experiencia democratizadora, pero igualmente, al no articularse a visiones globales y nacionales, puede llevar a una concentración todavía mayor del poder y la riqueza.

La información disponible (Divestiture in Developing Countries, World Bank, Discussion Papers, n.11, June, 1987) ilustra un espectro muy amplio de experiencias, pero quizá la tendencia más clara consiste en que los programas de privatización han llevado a reestructurar al sector público en un orden de magnitud cercano a los promedios mundiales. De la asimetría nos dan cuenta las experiencias latinoamericanas. Así, en Brasil se ha propuesto privatizar una lista de 65 empresas pero esta claro para las

autoridades que ello sólo representa el 5% del total de los activos en manos del gobierno. Chile, es el ejemplo más conspicuo de privatización, pasó de un valor agregado de las empresas estatales de 39% en 1972 a 24% en 1981 (justo el promedio de los países de OCDE sin E.U.); y finalmente, Argentina que pasó por un sui generis proceso de privatización, pues en la medida en que se anunciaba su implantación, la expansión de los indicadores de participación estatal era un hecho (véase Shirley, 88).

Sin duda, es necesario racionalizar un sector público abultado, fruto más de la contingencia que de la planeación o aun del designio estatista. Sin embargo, esta es una tarea de largo plazo que supone consensos que permitan su continuidad en el tiempo, así como una información comprensiva y adecuada, de la cual en buena medida se carece.

Examinemos ahora a título ilustrativo algunos casos de privatización y desregulación relevantes.

### 3.4.1. Chile.

La economía chilena experimenta un segundo proceso privatizador en los ochenta (1985-1987) que se diferencia del que tuvo lugar entre 1975-1979 por la diversificación en sus mecanismos y por el gradualismo con que ha sido llevado a cabo. Los objetivos que se ha planteado son (Marcel (90) 127-129): a) mejora en la eficiencia de las empresas, a partir de la superación de las fallas de la gestión pública en éstas, b) contribuir al saneamiento financiero del sector público, al eliminar una importante fuente de distracción de los recursos, c) promover una mayor capitalización de las empresas, pues se supone que estas obtendrán mayores utilidades bajo la gestión privada, d) difusión de la propiedad entre los ciudadanos, e) apoyar el proceso de reconversión del sector público, f) liberación de presiones políticas ejercidas sobre el gobierno (principalmente de parte de sindicatos, y sectores opuestos a incrementos en tarifas de servicios públicos).

El programa ha estado condicionado por diversos factores. En primer lugar, la existencia de una fuerte presión financiera sobre el Estado. Las privatizaciones en esta segunda etapa, tienen lugar en un contexto marcado por un programa de ajuste supervisado por el FMI, cuya intención es lograr el equilibrio presupuestario sin alterar la carga tributaria sobre el sector privado (Ibid: 151). La venta de activos públicos viene a representar una solución de corto plazo a la imposibilidad de restringir el gasto público, al peso de la deuda externa y al efecto de la reforma tributaria de 1984 sobre los ingresos.

En segundo lugar, la acumulación de ahorro de las Asociaciones Financieras Privadas (AFP), la fragilidad del sistema financiero y las presiones acumuladas sobre el gobierno por el crecimiento de los fondos de pensiones, impulsaron la venta de empresas públicas en la búsqueda de proveer de oportunidades de inversión al sector privado (AFP), así como dinamizar los mercados financieros (Ibid, 151-152).

Finalmente, se coincidió con un proceso paralelo de "reprivatización" de los principales bancos y algunas empresas importantes, que habían sido nacionalizados para evitar su quiebra. Con ello, lo que en conjunto se establecía era una reorganización de las actividades del sector privado, alimentadas además por operaciones realizadas con la utilización de bonos de deuda pública externa.

El proceso se ha llevado a cabo a partir de diversos mecanismos (Ibid, 117-125):

- a) Se ha buscado una mayor transparencia y evitar los errores de los años setenta (concentración, sobreendeudamiento de algunos grupos, otorgamiento de subsidios injustificados, subvaloración), aunque no se ha estado exento de ellos.
- b) Venta a las AFP, para lo cual se han establecido diversas normas tendientes a evitar la concentración de la propiedad de una empresa en manos de un grupo (las empresas no pueden tener 50% de sus acciones depositadas en solo accionista, y al menos 10% debe distribuirse entre socios minoritarios; además las AFP no pueden adquirir más de 5% del capital accionario de una empresa).
- c) Venta a trabajadores, que además de publicitado ha sido un mecanismo relevante desde el punto de vista cuantitativo. El escaso poder de compra que los trabajadores pueden ejercer, llevo a la búsqueda de nuevos mecanismos que posibilitaran su participación en la propiedad de las empresas: 1) cambios en la legislación, que han permitido a los obtener adelantos de su indemnización por años de servicio, lo cual ha sido alentado por la entrega de recursos líquidos de hasta un 20% del adelanto de las indemnizaciones y por la promesa de la empresa de adquirir las acciones al trabajador a su valor real si este lo decide al momento de su retiro; 2) la constitución de sociedades de inversión de trabajadores, los cuales ofrecen en garantía las acciones adquiridas a través del mecanismo anteriormente descrito para la obtención de créditos

para la adquisición de más acciones en el mercado; 3) pago de diversas prestaciones a través de acciones.

- d) La venta a través de la bolsa de valores, que ha permitido la venta a precios reconocidos por el mercado (superiores en algunos casos a las estimaciones iniciales).
- e) Licitaciones, utilizadas principalmente en venta de pequeñas empresas (EMEC, EMELAT, Telex-Chile, ENAEX). de partes de otras (COFOMAP) y paquetes accionarios de dos empresas mayores (CTC, IANSA), aunque su peso global a sido solo del 6% del total de las ventas. Este mecanismo fue sometido a amplias críticas en los setenta pues se prestó a situaciones de corrupción.
- f) Métodos especiales de manipulación de patrimonio: 1) licitación de nuevos paquetes accionarios, destinados al financiamiento de programas de expansión (hidroeléctrica de Fenuenche, CTE vendida en 45% al grupo australiano Bond) que no podrían ser llevados a cabo exclusivamente por el gobierno por su alto monto y complejidad tecnológica; 2) aportes financieros reembolsables, aplicados en minería y telecomunicaciones por el cual se financia la inversión (para la prestación de servicios en las áreas referidas) a partir de una participación en el capital de los usuarios del servicio; 3) manipulaciones patrimoniales en las que, sin mediar el sector privado la empresa anula acciones, cambiando la composición del capital (usado en CAP); 4) reestructuración de pasivos, que permite mejorar la situación de la empresa y hacerla atractiva a posibles compradores (ENDESA).

La combinación de los métodos anteriores (hasta diciembre de 1987) ha llevado a que sea la bolsa de valores el mecanismo más socorrido (51.7% del valor de las ventas), siguiendo en importancia la venta a trabajadores (23.9%), la venta a las AFP (14.3%) y la licitación con 10.1% (ver Parcel: 120).

La determinación del precio de venta ha sido tradicionalmente en el caso chileno una constante preocupación y motivo de crítica por parte de la opinión pública. De acuerdo a los casos particulares, se han aplicado diversos métodos (Ibid: 157-159):

- i) Método del patrimonio o de valor contable, utilizado en la primera ronda de privatizaciones (1975-1979) se aplico con subsidios para el comprador de hasta 30% del valor de la empresa, y en el periodo 1985-1987 se instrumentó en casos en que el subsidio llevo hasta dos tercios.



- ii) Método de valor de mercado o de cotización en bolsa.
- iii) Método de valor presente o rentabilidad futura (utilizado en los casos de CAP y Pilmaiquén).

Pese a que se puede considerar que el proceso llevado a cabo en los ochenta supera en orden y claridad el que tuvo lugar en los setenta, existe una crítica que desde el estudio del efecto sobre finanzas públicas, establece la existencia de un retroceso:

- Existe un efecto importante sobre los ingresos público (entre 1986 y 1987, sumarían aproximadamente 500 millones de dolares y para 1988 se estiman en 400 m.d., todos recaudados a través de la CORFO), que representan dos tercios de la recaudación de impuestos al ingreso en el periodo. Un tratamiento adecuado de las finanzas públicas (si se considera el efecto patrimonial de la privatización) llevaría a que en lugar del déficit de 18 mil millones de pesos de 1986, se tuviera un déficit de 71 mil millones de pesos; para 1987 mediante el primer método se tiene superávit, que se convierte en déficit al considerar la venta de activos como una pérdida patrimonial y no como un ingreso (Ibid: 154).
- La mayoría de las empresas privatizadas más que una carga, representaban una fuente de ingresos públicos, su participación en este rubro paso de 2.4% en 1970 (y 1.6% en 1972) a 9% en 1985; si además se considera su participación en el pago de impuestos, dicho porcentaje crecería hasta 25% (Ibid: 109-111).
- El calculo de la transferencia del gobierno al sector privado a través del precio de venta de las empresas, indica que entre 1986 y 1987 existió un subsidio implícito al comprador que varia de 27% a 69% de acuerdo al método utilizado para la estimación (ibid: 160-161).
- Aproximadamente el 50% de los recursos obtenidos fue utilizado para financiar operaciones corrientes del sector público; este vio minada así su posición patrimonial (Ibid, 171-172).
- Además de los anterior, la pérdida de ingresos por venta de empresas rentables para los próximos años significará un impacto negativo de entre 100 y 165 millones de dolares entre 1990 y 1997 (dicho impacto resulta del saldo de ingresos de empresas y por venta de las mismas, y la pérdida incurrida por la privatización). Además de todo ello, se limita el horizonte fiscal por el efecto desplazamiento inducido por la privatización; es de suponerse que la inversión

privada no se ha recuperado al ritmo esperado debido a ese fenómeno (Ibid, 165-175).

### 3.4.2. España.

El sector público empresarial conformaba hasta antes del inicio del proceso de reestructuración de su economía un amplio conglomerado de empresas de diversas ramas, la mayoría de las cuales se localizaba en torno a los tres principales holdings: INI, INH y Telefónica. Además existía un número considerable de empresas menores bajo el control de la Dirección General del Patrimonio del Ministerio de Hacienda, y otras empresas aisladas. En el campo financiero y agrupados en torno al holding ICO, se encontraban el Banco Exterior de España y el Banco de Alicante. Destaca además el conglomerado creado en el país vasco en torno a EVE (empresas de carácter energético: Gas de Euskadi, CADEMSA, Hidrocarburos de Euskadi) (Mateo (88) 121-122).

La gran mayoría de estas empresas (sobre todo las del INI) proceden del período autárquico, y fueron el resultado de una estrategia industrializadora. Además, un buen número de ellas tiene su origen (sobre todo en los 70's) en transferencias del sector privado al público por problemas de rentabilidad. De esta forma, el peso que adquirió la empresa pública se estimó hacia 1984 (140 empresas) en 12.5% del PIB, empleando 217 mil trabajadores, aunque en algunos estudios se estima que eran 151 empresas con alrededor de 300 mil empleados (Ibid: 123-124). Por su parte, el peso conjunto del sector público era de 27% en 1978, y pasó hasta 42% entre 1987-1988.

Hacia 1980 se estimaba que España se encontraba en un punto medio en una comparación realizada entre 17 países de occidente en relación a la influencia estatal (con un índice de 60), en tanto en los casos extremos, EE.UU tenía un indicador de 15 y la India de 80, mientras en Europa Bélgica tenía 50 y Gran Bretaña (antes de las privatizaciones) de 84 (Ibid).

Un estudio realizado por FEDEA que buscaba evaluar la eficiencia de la empresa pública española, concluyó (ibid, 126-127):

- a) La empresa pública era menos eficiente (un 64% de la muestra) que la privada. Además, esas empresas empleaban al 84% de los trabajadores de la muestra y representaban pérdidas hasta por 159.179 millones de pesetas.
- b) En 23 de 28 sectores de la economía, la empresa privada resultó más eficiente.

- c) La mayor parte de las pérdidas se concentra en empresas que procedían del sector privado, y que pasaron a engrosar el sector estatal.
- d) Los menores índices de eficiencia de la empresa pública parecen provenir de exceso de capital y de empleo.

Los lineamientos de la política de privatización fueron:

- Freno a la expansión económica del Estado.
- Reorientación de la empresa pública al ámbito de monopolios naturales, de los sectores tecnológicos de punta.
- Apertura a la participación de accionistas privados, manteniendo el control estatal.
- Saneamiento o liquidación de empresas inviables.
- No intervenir en iniciativas privadas fracasadas.

La política instrumentada ha atendido a un deseo de los ciudadanos de mantener la gestión pública de la economía; una encuesta realizada en 1986 indicaba que el 58% de los españoles consideraba responsabilidad del Estado ocuparse de los problemas de las personas (en EE.UU un 26% y en Francia un 44% pensaban de esta forma). El gobierno ha intentado entonces, racionalizar la participación estatal e impulsar una serie de medidas liberalizadoras que buscan posibilitar el saneamiento y mejor funcionamiento de la economía (Ibid, 106).

Algunos de los principales resultados de la privatización han sido:

- i) El Estado ha desincorporado empresas de dimensión importante. En 1987 se anunció la venta de acciones en cuatro de las principales empresas públicas: ENCE, ENDESA, IBERIA y REPSOL. En todos los casos se ha pretendido que el Estado mantenga el control, como en IBERIA se pretendía la venta del 45% de su capital y de REPSOL (creado en 1987, a raíz de la adaptación al ingreso en la CEE y dedicado a actividades en el área de hidrocarburos) un 40% en su etapa inicial (Ibid: 133). El caso de ENCE (Empresa Nacional de Celulosa) es el de una empresa próspera (considerada la empresa estatal más eficiente, con utilidades en 1987 de 6 mil millones de pesetas) desincorporada en un 45% a través de la bolsa de valores, y de la cual una pequeña parte se reservó para los trabajadores y para su venta en el extranjero. La empresa GESA (Gas y Electricidad S.A.) fue adquirida por el Estado ante una situación de quiebra, y fue saneada hasta lograr la obtención de utilidades; se privatizó a partir de 1986 en un 38% y

se buscó fuera adquirida por pequeños ahorradores (Ibid:133-142).

- ii) Además, se han privatizado empresas de distinto orden, como TABACALERA S.A. que constituía un monopolio en el procesamiento y distribución del tabaco, y que en base a una gestión adecuada ha logrado expandirse hasta lograr constituirse en un holding con participación en otras áreas (principalmente alimentaria); su privatización obedece a exigencias de desregulación por el ingreso a la CEE (Ibid: 133-134).
- iii) La empresa TELEFONICA es pionera en su tipo, ya que además de constituirse en monopolio, ha logrado introducir a inversionistas privados en actividades de alta tecnología a través de un mecanismo circulante por el cual, bajo el control estatal surgen nuevas firmas enfocadas a tecnología de punta, que una vez instaladas en el mercado son privatizadas para continuar con nuevos proyectos (Ibid: 136-138). Este carácter le ha permitido asociarse con capitales japones, norteamericano y holandés en la fabricación de componentes microelectrónicos, en la conmutación y la transmisión; además, su expansión ha llegado hasta países como Argentina y Chile.
- iv) La empresa productora de automóviles SEAT se privatizó como resultado del mal desempeño; fue adquirida en un 51% por Volkswagen en 1986, lo que ha dado por resultado que a partir del segundo semestre de ese año la empresa obtuviera utilidades y además tuviera mayores exportaciones en 1987.
- v) Finalmente, se tenía la intención de vender acciones del Banco de Alicante (adquirido por el Estado en situación de dificultades) reteniendo el 51% de ellas.

De manera simultánea a la privatización, ha tenido lugar un proceso de liberalización (desregulación) de la actividad económica, la mayoría de las veces como exigencia ante el ingreso de España a la Comunidad Europea, concentrándose en las siguientes áreas:

- 1) Hidrocarburos, para lo cual se reestructuro el holding CAMPSA a partir de 1984.
- 2) Tabaco, que ha implicado la fragmentación y privatización de TABACALERA.
- 3) Telecomunicaciones, a partir de una apertura a la participación de los particulares en los servicios de televisión y una reglamentación de uso de las comunicaciones via satélite.

- 4) Electricidad, que considerando los problemas para la fijación de precios y la complejidad y monto de los programas de inversión, se ha introducido un mecanismo de precios que beneficia a las empresas eficientes y permite algunas concesiones en el goce de utilidades a los inversionistas.
- 5) Transporte aéreo, ante lo cual se prevé el surgimiento de mayor competencia y el establecimiento de un sistema que permitiría la igualación y reducción de tarifas en el espacio europeo.
- 6) Mercado de valores, en el que se busca introducir un esquema regulatorio de control y eficaz que parte de la existencia de situaciones novedosas en el mundo financiero (Ibid: 152-154):
  - Internacionalización y mayor conexión de los mercados financieros del mundo.
  - Mayor variedad de mecanismos de intercambio de activos financieros.
  - Modernización con base en las nuevas tecnologías.
  - Incremento del volumen de transacciones.

Se pretende que la legislación sobre las bolsas españolas contenga los siguientes principios:

- Coordinación y reforma de los mercados de capitales.
- Mantenimiento de seguridad económica y jurídica.
- Condiciones de equidad en la formación de precios.
- Neutralidad en la intermediación.
- Aumento de las funciones comerciales intermediadoras.
- Modernización e innovación de los procesos.

Se contempla será creada una sola bolsa que unifique a las cuatro existentes, así como la constitución de una Comisión Nacional de Mercado de Valores que cuide su funcionamiento.

- 7) Intermediarios financieros, para lo cual el objetivo de largo plazo es la constitución de un solo mercado financiero europeo, aunque actualmente se respeta la autonomía de las naciones; se prevé mayores facilidades para que intermediarios extranjeros participen con mayor fuerza en el mercado español.
- 8) Aseguradoras, que dada la liberalización podrán competir con los bancos y además podrán ofrecer un servicio más diversificado al público.
- 9) Inversión extranjera, consistente en una regla general que estipula la libertad de inversión, requiriéndose de autorización solo en los casos de juegos de azar,

televisión, actividades que afecten la seguridad nacional y el transporte aéreo.

- 10) Inversión española en el exterior, para lo cual se ha modificado la legislación restrictiva de 1979, permitiéndose una mayor libertad en el caso de inversiones en activos financieros, aunque en el caso de activos físicos y utilidades sigue existiendo gran control.
- 11) Disponibilidad de divisas, donde se ha liberalizado paulatinamente la utilización de éstas en viajes y estancias en el extranjero, aunque en general sigue existiendo un férreo control de parte del Estado del uso y origen de las divisas.
- 12) Precios internos, a través de una eliminación de controles y fijaciones de precios excepto en el caso de un reducido grupo de artículos y servicios de consumo generalizado.
- 13) Vivienda, promoción de la construcción de particulares, introduciendo incentivos fiscales.
- 14) Comercio, si bien a nivel general se introducen medidas desreguladoras, a escala regional se genera un retroceso.
- 15) Apertura de establecimientos, aunque en términos generales sigue siendo necesaria la realización de un sinnúmero de trámites burocráticos.

### 3.4.3. Gran Bretaña.

Hasta antes de 1979, las empresas públicas representaban el 10.5% del producto, 1.7% de la inversión y 1.5 millones de empleos en Gran Bretaña, además de que se concentraban en cinco sectores: transportes, energía, comunicaciones, siderurgia y construcción naval (Valenzuela: 78). Con el proceso de privatización que tuvo lugar entre 1979 y 1985, se transfirieron 500 mil empleos y 25% del aparato paraestatal al sector privado, y se generaron ingresos de 500 millones de libras en 1981-1982, 2700 m.l. en 1985-1986, hasta un total de 4750 m.l. en 1986-1987.

#### Sectores afectados:

- a) Telecomunicaciones. En 1981 se divide la oficina postal en las corporaciones de servicios postales y bancarios y la de telecomunicaciones (British Telecom). En 1984 se inicia el proceso de privatización de ésta

última, a través de la colocación de acciones (el 94% de sus empleados se convirtieron en accionistas). En el caso de Cable and Wireless el proceso se inició en 1981 y finalizó en 1985, y se logró que el número de accionistas creciera de 170 mil a 211 mil (Ibid: 79-81).

- b) Energía. La empresa Britoil se privatiza expandiendo el número de accionistas de 38,100 a 245,600 en tanto Enterprise Oil fue transferida en un 50% a Dorset Bidding Group (que comprende 5 empresas petroleras), siendo transferida a una nueva empresa, la British Gas PLC en 1986, constituyéndose esta en la empresa con el mayor número de accionistas en el mundo, incluidos el 99% de sus 85 mil empleados (Ibid: 81).

En lo que al sector eléctrico compete, se estudiaba la privatización de las empresas estatales pues las tarifas eran 20% más elevadas de lo normal (Mateo: 31).

- c) Transportes. Propósito de privatizar British Airways mediante la colocación del 80% de sus acciones en el mercado interno, y el resto en el externo; además la venta en 1987 de la British Airport Authority, que maneja siete aeropuertos que controlan el 75% de los vuelos.

En el caso de transporte terrestre, propósito de venta en 1989 de la National Bus Company y venta en 1982 de la National Freight Company LTD (mayor empresa de transporte de mercancías de Europa). En servicios portuarios, se dio la venta de British Transport Docks Board (que operaba 19 puertos) (Ibid: 81; Mateo: 24-25).

- d) Industria. Búsqueda de mayor racionalidad y competitividad en industrias siderúrgica, automotriz y naviera. Para ello se han llevado a cabo programas de coconversión con el sector privado a fin de lograr el saneamiento de la British Steel Corporation, de la cual hacia 1988 se pretendía su privatización total. En el sector naviero se impulsó el saneamiento y posterior venta de British Shipbuilders en 1986. En la rama automotriz se transfirió el grupo Rover en 1984, obteniendo este en 1985 un 33% más de utilidades respecto a aquel año (Valenzuela (90) 82).
- e) Suministro de agua. Venta de las 10 compañías del Estado a diferentes grupos (para evitar constitución de un monopolio) y regulación de actividades, calidad y tarifas a través de la creación de la Dirección General de Suministro de Agua (Ibid 82).
- f) Viviendas públicas. Operación de mayor importancia económica y máxima popularidad, que permitió el acceso

a la propiedad de su vivienda a 750 mil familias y reportó ingresos por 3 veces lo obtenido por la British Telecom (4 mil millones de libras).

#### 3.4.4. Estados Unidos.

Tradicionalmente, el peso de las empresas públicas en este país ha sido pequeño en la economía norteamericana. Por ello, el proceso de privatización se ha concentrado en actividades de provisión de servicios a nivel estatal y municipal. Esto ha sido determinado por las disposiciones antimonopolio de la Corte, por la necesidad de los gobiernos locales de hacer frente a sus gastos y por las restricciones de autofinanciamiento por la vía de mayores impuestos. Los casos más frecuentes son los de construcción y reparación de carreteras, suministro de agua, gas y electricidad (la anterior administración contemplaba la posibilidad de vender empresas del sector eléctrico que atendían al 6% de la demanda), administración de prisiones, orfanatorios, hospicios y guarderías, servicios médicos, de seguridad y bienestar social (Valenzuela 88).

El proceso de desregulación ha sido importante en varios sectores: gas (1978) y petrolero (de los precios del crudo y sus derivados, en 1981) en los ferrocarriles desde 1980 y en los transportes aéreos a partir de 1978 con la Airline Deregulation Act. Además, el transporte por carretera se vio favorecido desde 1980 con la nueva reglamentación para la expedición de licencias y establecimiento de tarifas interestatales; en el transporte al interior de los estados se eliminaron condiciones e imposiciones sobre la prestación del servicio. En suma, la desregulación se estima ha afectado a actividades que representan el 10% del PIB norteamericano (Mateo 88).

Los principales casos de privatización han sido los de ferrocarriles y comunicaciones. En el primero de ellos, se desincorporo la empresa estatal CONRAIL de transporte ferroviario, creada en 1976 para salvar de la quiebra a seis compañías privadas; la oferta final por esta empresa fue de 2 mil millones de dólares. En el segundo caso, se eliminó el monopolio de las telecomunicaciones detentado por la American Telephone and Telegraph, a partir de la creación de 22 compañías locales.

#### 3.4.5. Francia.

A partir de las nacionalizaciones (de la banca y las 11 empresas más importantes) de 1982, Francia se convirtió en el país occidental con el aparato paraestatal más extenso, ya que este representaba el 30% de su PNB, con el empleo del 16% de la PEA, el 23% de las exportaciones y el 36% de



la inversión (Valenzuela: 86). Después, en 1986, inició un proceso privatizador impulsado por la llegada de Chirac a Primer Ministro, con el que se planeó desincorporar 66 empresas en el lapso de cinco años. Para mediados de 1987, ya se habían vendido 11 grupos industriales, con una transferencia de medio millón de empleos del sector público al privado, y un ingreso de 93.5 millones de francos (Ibid). Se procuró además, posibilitar el acceso de trabajadores y pequeños ahorradores a la propiedad de las empresas. 6 millones de franceses participaron así en el proceso, gracias a la venta de Saint Gobain, la Compagnie Générale d'Electricité, la Société Générale, la Banque des Travaux Publics y la Banque Paribas -cesión de 42.2% del capital, por 20 mil millones de francos, a razón de 10% a trabajadores y 17% a un grupo de empresas que garantizarán continuidad- (Mateo: 33-34). En tan solo 8 meses (diciembre de 1986 y julio de 1987), los ingresos fueron superiores a los registrados durante 5 años de privatización en Gran Bretaña (Ibid 86-87).

En el sector de comunicaciones, y pese a la suspensión del programa de privatización en 1988, se cumplieron objetivos importantes:

- Privatización de la principal empresa de comunicación HAVAS, en la que el Estado poseja el 43.3% de su capital. Se adjudicó un 20% a empresas que garantizaban la continuidad en la gestión, 18.3% al público y 4.2% a trabajadores.
- Privatización del principal canal de televisión por el cual el Estado mantiene el 40% del capital social, los trabajadores el 10%, el 25% se adjudicó mediante licitación a un industrial, y el restante 25% se esperaba colocarlo a precios accesibles entre el público (Mateo: 21).

### 3.4.6. Japón.

El proceso de privatización tiene lugar en una de las economías en que el tamaño del sector público es menor, y su origen data de las recomendaciones formuladas por una comisión independiente (Comisión Doko), que consideró como condiciones para mejorar la eficiencia de la economía japonesa la eliminación del déficit y la deuda pública.

La privatización de las principales empresas estatales permitiría además limitar la influencia política y la intervención de diversos ministerios (Valenzuela (90) 83).

El programa se centro en la privatización de las tres empresas más importantes de la industria y los servicios, que en conjunto empleaban a 800 mil trabajadores en 1986:

Nippon Telegraph and Telephone, Japan National Railways y Japan Tobacco. Después de concretado el proceso, se estima que en Japón sólo la red de televisión N.H.K. y 40% de Japan Air Lines (que ofreció el 34.5% de las acciones estatales al sector privado) tendrán un control gubernamental. El Estado tiene además una limitada injerencia en actividades financieras, hospitalarias (20%) y aeroportuarias (Valenzuela (90) 83-84).

La Japan National Railways fue privatizada a partir de 1987, y después de que enfrentaba pérdidas y disminución de competitividad, dando lugar a una regionalización y surgimiento de seis nuevas compañías (Mateo (88) 22-23).

La Nippon Telegraph and Telephone goza del monopolio interno de las telecomunicaciones, en tanto la KDD lo tiene en actividades internacionales; la privatización de NTT se llevó a cabo en la bolsa y dió lugar a una desreglamentación y al surgimiento de 3 nuevas empresas especializadas en nuevos servicios.

### 3.4.7. Comunidad Económica Europea.

En el seno de la CEE se han introducido una serie de reformas tendientes a desregularizar las siguientes áreas:

- Transporte aéreo, para lo cual se han dado intensas negociaciones, que no han concretado una liberalización total; de hecho persisten tarifas elevadas -2.6 veces mayores a la vigentes en EE.UU- (Mateo (88) 28).
- La empresa pública se apega a una normatividad que si bien no prohíbe nacionalizaciones, regulaciones internas ni impide inversiones y reglamentación de precios, si impide medidas que vayan contra la competencia (Ibid 110-111).
- En el caso de los servicios públicos se combate la exclusividad y se acude al principio de libertad de mercado excepto situaciones que así lo ameriten (monopolio natural) (Ibid 111-112).
- Los monopolios chocan con el principio comunitario de libre competencia, situación por la que son excluidos.
- Las ayudas públicas (subsídios) que permiten a una empresa la obtención de ventajas sobre otras son prohibidas (Ibid 113-114).

CUADRO RESUMEN

Países	Inicio de Actividades Importantes	Objetivos Principales	Ideología Dominante	Área de Influencia Estatal	Áreas Nacionalizadas
Francia	1929-1939	Enfrentar la gran depresión y la segunda guerra y reconstrucción. Expropiar a los colaboracionistas nazis, control nacional.	Inspiración socialista y capitalismo de Estado nacionalismo, economía mixta. Democracia representativa.	Gas, electricidad, telecomunicaciones, metalúrgica, electrónica, aeronáutica, armamento, mineral, transportes, etc.	Estrategicas
Gran Bretaña	1929-1939	Enfrentar la gran depresión. La segunda guerra y reconstrucción	Estado del bienestar. Democracia Representativa. El laborismo promotor de las nacionalizaciones.	Carbon, gas, electricidad, acero, transporte.	Estrategicas
Suecia	1920	Apoyar áreas de la economía "pesadas" Minería, Transportes y Servicios.	Estado del bienestar. Democracia Representativa. Socialismo democrático. Alternancia política social democrática y conservadores.	El Estado compra tres empresas privadas (Volvo) y dos del Hultberg Group, objetivos de largo plazo, competencia internacional, compensar transacciones.	1956 LKAB mineral de hierro.
Austria	1946-1947	Pleno empleo y distribución progresiva del ingreso.	Estado del bienestar. Democracia Representativa Parlamento Social demócrata Gobierno conservador. Presencia del Trade Union Federation.	Nationalization Acta (1946-1947). Actualmente las grandes empresas y Bancos están en manos del Estado.	Estrategicas
Italia	1937	Sustituir deficiencias del Sector Privado para el crecimiento sostenido. Reconstrucción de la economía de guerra.	Una primer etapa corporativista encabezada por el Estado amplio y organizado y juego parlamentario y sindical.	Acero, energía, minas metalúrgicas, astilleros, química, etcetera.	Estrategicas
España	1950	Apoyo al crecimiento económico y a la industrialización anticipada, reorganización industrial, desarrollo regional, empleo.	Corporativista y tecnocrático durante la dictadura franquista. Democracia representativa	Refinación de petróleo, energía, acero, aluminio, carbon, astilleros, camiones.	Estrategicas
Republica Federal Alemana	1929-1933	Enfrentar la gran depresión reconstruir la economía de guerra.	Corporativista durante la época de Weimar. Social Democracia representativa en la posguerra. Juego parlamentario y partidario.	Minería, siderurgica, automotriz, electricidad privatizadas a finales de los cincuenta.	Participaciones minoritarias del Estado en el proceso de privatización.
Turquia	1923	La industrialización del país. Modernización de la industria a través de la E.P.	Estatismo y Nacionalismo Paternalismo estatal.	Textiles cemento, papel, vidrio y siderurgia.	Estrategicas
India	1948-1956	Modernización industrial, desarrollo regional e intersectorial mas equilibrado.	Nacionalismo, planificación centralizada, socialismo, rectoria estatal.	Industria pesada reservada en exclusiva al Estado.	Estrategicas
Republica de Corea	1958-1960	Industrialización acelerada, reducción de exportaciones, plataforma exportadora.	Conservador. Privatista autoritario.	Refinación de petróleo, fertilizantes, minas y metales.	Base
Brasil	1920	Desarrollo nacional, industrialización, modernización, Estado "potencia".	Estatismo promotor y sustituido con muchas variantes desde la Republica Nueva hasta el populismo y los regimenes militares autorizados.	Ferrocarriles (1920) desguase siderurgica, petróleo, participación oint venture.	No ocurren nacionalizaciones sino negociaciones con empresas en el sector privado y el Estado.
México	1920	Desarrollo nacional, industrialización, modernización.	Nacionalismo revolucionario, rectoria estatal, economía mixta.	Ferrocarriles, petróleo, (extracción, refinación), electricidad.	Estrategicas

CUADRO RESUMEN. (Continuación).

Países	Grado de Diversificación	Estructura de mercado y Política de precios	Financiamiento y Desempeño Financiero	Estructura de Control y Autonomía
Francia	Muy importante. Incluye ramas de punta de alta tecnología.	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrados y regulados por el mercado.	Parcialmente autofinanciable. Metas claras de resultados financieros, satisfactorio.	Esquema de planificación descentralizada, autonomía relativa de la E.P. Institución de Control: Instituto para el Desarrollo Industrial (IDI, 1970).
Gran Bretaña	Importante	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrados y regulados por el mercado.	Depende de recursos externos. No hay metas financieras claras. Deficiente si se compara con el sector privado.	No existen mecanismos precisos. Aunque se han intentado varios esquemas desde el British Industrial Reorganization Corporation en 1966. Más recientemente se ha instrumentado El MEDO (1977).
Suecia	Importante como socio de la empresa privada.	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. y competencia internacional.	Orientada por el mercado y regulada por el Estado.	Existen un Holding estatal pero relativamente pequeño encabezado por LKAB y orientado hacia el mercado internacional.
Austria	Importante a través del OIRG-KONZERN	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrados y regulados por el mercado.	Orientada por el mercado y regulada por el Estado. Satisfactorio. Comparable Empresa Privada.	El OIRG-KONZERN Holding verifica la industria nacionalizada y parastatal.
Italia	Importante a través del IRI. Incluye rama de punta de alta tecnología.	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrados.	Orientada por el mercado y regulada por el Estado. Satisfactorio. Comparable Empresa Privada.	Holding IRI. Mediación entre parlamento, gobierno y empresa.
España	Importante capas de incluir la demanda en muchas ramas.	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Orientados por el mercado.	Orientada por el mercado apoyado por el Estado. Exitoso, comparable con el Sector Privado.	Holding INI. Autonomía. Ministerio de Industria y Energía. Modelo Híbrido.
República Federal Alemana	Importante en asociación a la empresa privada.	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Regulados por el mercado.	Orientada por el mercado.	En 1970 se reestructura la participación del Estado a través de un Holding VAG que integra los principales Holdings de participación estatal (VEBA, IUG y OIRG). Organización con objetivos poco claros.
Turquía	Concentrada en industria intensiva en capital. Poco integrada y diversificada.	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrativos.	Principalmente recursos externos. No existen metas financieras claras. Resultados insatisfactorios.	Centralizados por el gobierno en diferentes aparatos burocráticos. Esquema Burocrático.
India	Concentrada en industria intensiva en capital. Relativamente integrada. Presencia estatal en bienes de capital y ramas de punta.	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrativos.	Principalmente recursos externos. Criterio No perdidas no ganancias.	Centralizado por el gobierno al esquema de planificación.
República de Corea	Poco diversificada aunque relativamente integrado para un país de reciente industrialización.	Competencia oligopolica. Precios administrados y regulados por el mercado.	Autofinanciable con recursos propios. Éxito relativo. Exitoso comparable al sector privado.	Controlado y burocrático. Muy estricto y duro en objetivos de eficacia.
Brasil	Con desarrollo importante en bienes de capital. Insuficientemente integrado.	Oligopolicas precios administrados pero inflacionarios a partir del crecimiento inflacionario.	Principalmente recursos externos. Condicionado por el mercado y los Holdings financieros. Insatisfactorio.	Después de 1964 se inicia la formación de Holdings públicos y la modernización de las E.P. Sectorización de funciones.
México	Concentrado en ramas intensivas en capital. Insuficientemente integrado. Débil en bienes de capital.	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrativos.	Recursos externos. Insatisfactorio.	Control presupuestal de las grandes. Desarrollo reciente de controladoras.

COMPLEJIDAD DE LA ECONOMIA MIXTA

Tipo de asignación de recursos.	Producción (1)	Regulación		Financiamiento. (4)	Ejemplos prototipicos o aproximados.
		Decisión de producción. (2)	Decisión de consumo (3)		
1. Privado puro	privada		privada	privado	Industria manufacturera CONASUPO
2. Mercado privado más financiamiento público.	privado		privada	público	
3. Mercado privado más regulaciones:					
a) regulación consumo individual	privada		pública	privado	Aseguradoras y afianzadoras. Hospitales privados, Televisoras y radiodifusoras.
b) regulación oferta total.	privada	pública	privada		
4. Prod. Privada (reg. estatal)					
a) oferta totalmente privada.	privada		pública		Producción de equipo e insumos para el gobierno Laboratorios farmacéuticos, telecomunicaciones, computo, etc
b) oferta totalmente estatal.	privada	pública	pública		
5. Producción pública (asig. y fin. privados).					
a) oferta determinada privada.	pública	privada	privada		Energéticos FEMEX y CFE
b) oferta total pública.	público		privada		
6. Pública (finan. privado aparte)	pública		pública	privado	Hospitales (SS) y educación básica (SEF)
7. Pública (con. privado aparte).	público		privada	privado	IMSS, INFONAVIT
8. Público puro	público		público	público	Educación media-superior Salud pública, educación básica, defensa.

Elaborado a partir de N. Barr (Op. cit.)

**CAPITULO CUATRO. LA POLITICA DE REESTRUCTURACION DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO.**

**4.1. El marco general de la política de reestructuración.**

La economía mexicana, en los dos últimos decenios, desembocó claramente en la terminal del agotamiento histórico de un modelo y forma de articulación social que madura y alcanza su mayor densidad a lo largo de la segunda posguerra. Uno de sus rasgos principales fue la relación que se estableció entre el Estado y la economía a través de un sui generis esquema de economía mixta que permitió un avance significativo en la modernización del país. Las características principales de ese modelo fueron el crecimiento económico sostenido y rápido, la estabilidad política y social, y una intervención pública capaz de articular con éxito la relación entre los sectores público y privado de la economía. El pacto social y la alianza de clases que lo sostuvo dieron márgenes amplios de fluidez y permeabilidad a los arreglos políticos para contender con las demandas sociales, ejerciendo la represión sólo excepcional y localizadamente.

El agotamiento de esta modalidad de gestión estatal no se produce abrupta sino pausadamente. En efecto, ya en los años sesenta se presentaron signos de deterioro en las relaciones financieras y productivas entre los sectores público y privado, y en general, por el modo en que esa gestión había mediado o regulado la acumulación de capital y sus relaciones con los grupos sociales (Vernon (64) por ejemplo ya había señalado los conflictos entre ambos sectores). El deterioro de ese esquema de gestión tenía, por supuesto, una base material en las desarticulaciones intra e intersectoriales y su dependencia con respecto al exterior del aparato productivo en su conjunto; la precariedad de las finanzas públicas para mantener el dinamismo del gasto y la inversión; y finalmente, la mayor presencia de nuevos actores, o la modificación del papel de los antiguos, en la organización de la economía y la sociedad, destacadamente los sectores medios y los marginados.

El desempeño de la economía mexicana en los años setenta mostro que los obstáculos para el crecimiento sostenido y con estabilidad no eran superables con una política de gestión de la demanda y con un mayor activismo estatal. En efecto, la combinación de una política fiscal expansiva y la disponibilidad de mayor ahorro externo permitieron impulsar una política de financiamiento al crecimiento. Sin embargo ello fue por sí solo insuficiente para refundar por completo el modelo de desarrollo. En esos

años se evitó el estancamiento productivo pero no así los desequilibrios básicos, del sector externo y de las finanzas públicas, que se reflejan en alteraciones significativas en el sistema de precios vigente, produciendo mayores presiones inflacionarias, que sólo transitoriamente recomponen la rentabilidad del sistema. Cuando esas presiones se convierte en permanentes y crecientes alteran la distribución del ingreso y, al mismo tiempo, aumentan tendencialmente las transferencias al exterior, lo que al combinarse limita las potencialidades de la acumulación y aparecen las restricciones de divisas.

Para contrarrestar la tendencia al estancamiento durante estos años el Estado cubrió vacíos a través de la expansión del gasto público. Ello fue, por supuesto, un mecanismo limitado por sí sólo, pues al no ser acompañado por otras reformas, se imposibilitó la reestructuración del aparato productivo. Una política de gasto aislada genera efectos opuestos a la inversión, mas aun si está asociada y/o es muy dependiente a la disponibilidad de ahorro externo y de los recursos provenientes de la exportación de hidrocarburos. En esas condiciones el incremento del gasto incide en el aumento de la demanda efectiva interna, pero sin expandir suficientemente, a la velocidad, y en las áreas requeridas la capacidad productiva. Esta es una de las causas que modificaron la ecuación macroeconómica básica que en el pasado había sustentado el crecimiento y la estabilidad. En el transcurso del tiempo esta nueva circunstancia coadyuvo a generar una secuela de presiones inflacionarias y de inestabilidad financiera, particularmente severa en los momentos en que el sector externo era incapaz de sostener el equilibrio con el exterior.

El conjunto de estos fenómenos incidieron en una alteración del antiguo pacto social e intensifican la confrontación mas o menos aguda entre sus distintos actores. Ello era cada vez mas claro en la medida en que los factores externos y el gasto público no permitieron mantener el dinamismo del crecimiento.

Este complejo nudo de contradicciones presionó, a lo largo de los setenta, a la estructura productiva para iniciar una transición para acceder a una mas integrada, sin embargo fueron insuficientes para remontar la debilidad de la industria. Se mantuvieron la organización de las relaciones sectoriales e intrasectoriales y sus encadenamientos; los patrones de producción, inversión y consumo, y el papel de los agentes económicos, a pesar de los intentos del Estado para superarlo.

La estructura productiva entre 1975 y 1980 (véase Aroche y Galindo 88) mantuvo sus tendencias básicas en los ambitos de la producción, la demanda, la integración

productiva y comercio exterior, cambio tecnológico y empleo, y capacidad productiva y crecimiento potencial, mostrando el siguiente comportamiento:

- Cambios en la composición de la producción. Sus características principales fueron: un crecimiento por ramas muy diferenciado, indicativo de cambios importantes, destacando el dinamismo del sector petrolero y la pérdida de importancia relativa de la agricultura y las manufacturas. Ello condicionó la reorganización por actividades, así fueron estimuladas: servicios, infraestructura y producción de insumos intermedios (Aroche y Galindo 88 p.2).
- Cambios en la composición de la demanda. Estos guardan una estrecha relación con los de la producción, es decir, el aumento global de la demanda final, en el valor bruto de la producción estuvo originado justamente en las ramas con mayor importancia y dinamismo en la producción. El comportamiento de la demanda final no favoreció una mayor integración del aparato productivo, pues el coeficiente de importaciones de la demanda final superó al de la demanda intermedia. Ello se explica por: la precariedad del sector productor de bienes de capital, la creciente vinculación de la economía nacional con la mundial y la caída del consumo público y privado en la demanda final que significó un desestímulo a la demanda de bienes tradicionales en los cuales la sustitución de importaciones casi había concluido. Adicionalmente se puede sostener que los programas de sustitución de importaciones (1978-1980) aun no maduraban, y ello dependía en buena medida de la posterior vinculación de la economía mexicana con la internacional, y de sus repercusiones sobre las decisiones de inversión públicas y privadas (idem p. 3 y 4).
- Integración productiva y comercio exterior. El comportamiento de los indicadores tradicionales muestra un nivel menor de integración de la planta productiva, y los encadenamientos se debilitaron. Este hecho de algún modo confirma una hipótesis generalizada según la cual la evolución de la economía mexicana 1975-1980 estuvo fuertemente determinada por las rigideces de la estructura productiva para responder a la aceleración de la demanda después de un estancamiento relativo. En lo que hace al comercio exterior el coeficiente de importaciones para el conjunto de la economía se elevó si bien el comportamiento fue desigual entre ramas estancadas en la sustitución de importaciones y aquellas que la continuaron. Pero también es interesante destacar que el coeficiente de exportaciones a demanda final tendió a elevarse en casi todas las ramas de la economía, lo que apunta una



tendencia nueva hacia la exportación. Entre 1975 y 1980 la balanza comercial siguió manteniendo desequilibrios estructurales importantes, aunque hubo modificaciones entre ramas deficitarias y superávitarias (idem. p. 7 y 8).

-Capacidad productiva y crecimiento potencial. La capacidad de acumulación de la economía mexicana tendió a elevarse, y con ello el nivel del excedente. La economía en 1975 creció por debajo de su tasa de crecimiento potencial, mientras que para 1980, lo hacía virtualmente a su tasa máxima (idem. p. 8).

El país se encaminó por un tipo de crecimiento con fluctuaciones y pérdida de la estabilidad que antes le había caracterizado; y se configuró una tendencia hacia el estancamiento relativo de la producción, que sólo el Estado logró revertir en dos ocasiones 1972-1974 y 1978-1979 a través de su política de gasto, pasando a sustituir parcialmente a la inversión privada nacional y extranjera. Sin embargo el nuevo estilo de crecimiento ocurre, como señalamos, en un contexto de inestabilidad en donde los desequilibrios internos y externos se profundizan, pues los cambios estructurales fueron insuficientes para las necesidades de la nueva fase de industrialización. El esfuerzo estatal fue insuficiente por sí solo, para arrastrar al sector privado de la economía, y los grandes proyectos de inversión públicos de los setenta no lograron madurar, y tampoco hubo en todos los casos una elección adecuada. En ese contexto la economía tendió a desestabilizarse, y no lograron resolverse los problemas de la estructura productiva.

A partir de 1983 se aplicó una nueva política que privilegió el ajuste y el corto plazo, si bien es cierto que los objetivos estratégicos estaban definidos por el logro del cambio estructural. Esquemáticamente sus objetivos consistieron en disminuir el ritmo de crecimiento de la tasa de inflación a través principalmente del ajuste del tipo de cambio de tal modo que las modificaciones de los precios relativos de bienes clave se fueran adecuando progresivamente a un nuevo nivel de equilibrio macroeconómico que permitiera volver a la estabilidad y reemprender el crecimiento. Este realineamiento de precios se argumentaba era el instrumento idóneo para estimular el cambio estructural y depurar la base de operación de la economía. La devaluación real del tipo de cambio se convertía en una fuente decisiva en los cambios de los patrones de gasto e inversión, acompañado de su reducción a un nivel compatible con el nuevo nivel de equilibrio macroeconómico, aspectos que se expresaban claramente en las metas impuestas al déficit público y a la cuenta corriente, para de este modo garantizar la capacidad de pago

al exterior que involucraba un volumen de transferencias sin precedentes en la historia económica del país.

De otra parte, la nueva política del Presidente de la Madrid era una crítica explícita a las posiciones de las administraciones de los presidentes Echeverría y López Portillo que fueron calificadas de populistas, y que habían sostenido la tesis, según la cual, se requería de una intensa intervención estatal que combatiera los estrangulamientos internos y externos a través de la racionalización de la industrialización y mejorar la distribución del ingreso. Para lo cual era indispensable una creciente inversión pública en la producción de bienes salarios y de capital, y realizar las reformas financieras y fiscales pertinentes. Ciertamente en las administraciones de Echeverría y López Portillo no se logró articular una nueva propuesta y tampoco contó con el suficiente apoyo social y política dentro y fuera del Estado.

La administración del Presidente de la Madrid pretendió además, regresar a la regla de oro del desarrollo estabilizador adecuandola a la nueva ortodoxia, es decir, el control del déficit público. La inversión pública y la oferta monetaria deberían limitarse a un nivel compatible con la tasa de crecimiento del ingreso real de equilibrio.

En general la política elegida tenía, desde el punto de vista económico, algunas inconsistencias intrínsecas que resumidas esquemáticamente eran las siguientes:

- la estructura de la oferta juega un papel importante y la reducción del gasto en un sector y el aumento de la producción en otro no son sincronicos,
- el manejo de la demanda a través de tasas reales de interés y tipos de cambio realineados también afectan las metas de precios de producción,
- la escasez de capital de trabajo y de insumos importados influye en una disminución de la producción,
- el margen de ganancia y los precios se elevan para compensar costos más altos,
- las finanzas públicas sufren el efecto negativo del aumento de los costos financieros, internos y externos, y el nivel de carga tributaria es afectado negativamente por la misma recesión, la disminución del gasto público y la privatización de las empresas públicas. Si a lo anterior agregamos que el cambio estructural tarda en madurar, su efecto, combinado con la política de corto plazo, tendrá una influencia negativa sobre la formación bruta de capital.
- por su parte, la política de liberalización comercial acelerada y el estímulo tradicional a las exportaciones, se ha probado empíricamente para otros países, que no necesariamente guarda una correlación

positiva con el ritmo de crecimiento de las exportaciones.

En síntesis la política elegida consistente en modificaciones sucesivas de los precios relativos era francamente incompatible con la eliminación de la inflación y la recuperación económica, pues no garantizan que la disminución de la demanda tenga efectos deflacionistas, al menos que se induzca una recesión profunda, la realineación de precios está principalmente orientada a la obtención de un superávit comercial compatible con las necesidades de transferencia para validar la deuda externa, pero evidentemente con sus secuela inflacionaria y las alteraciones en la distribución del ingreso. La evolución de la economía mexicana entre 1983 y 1986 reveló esa secuela de efectos, que sólo fueron parcialmente superados con la firma de un pacto para la estabilización.

Desde el punto de vista de la gestión estatal un aspecto clave para el cumplimiento de las metas de política económica se localizó en el ajuste del sector público. La política oficial se concentró en cuatro aspectos principales: 1) la reducción de la demanda interna a través de recortes significativos en los niveles de gasto público y aumentos en las tasas tributarias que tuvieran como efecto una disminución del poder de compra interno al reducirse los niveles de consumo público y privado y generar un superávit en la cuenta corriente; 2) realinear los precios clave de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público para inducir una contracción en el poder de compra del gasto interno y estimular al sector exportador de la economía creando condiciones favorables para su rentabilidad; 3) privatización de las empresas públicas, y 4) liberalización comercial con el propósito de estimular patrones de inversión privada más eficientes y consistentes con la nueva política.

Las medidas específicas para reestructurar al sector público mexicano consistieron esencialmente en las siguientes:

- Desincorporación de entidades paraestatales.
- Eliminación o reducción de ciertos programas estratégicos relacionados con el desarrollo industrial que habían quedado inconclusos en la administración pasada, así como recorte de programas de bienestar social, infraestructura y desarrollo rural.

Una apreciación preliminar del esfuerzo de ajuste del sector público indica que todavía es un proceso inconcluso que llevara varios años de la Administración del Presidente Salinas, si bien es cierto que en el caso de la industria paraestatal el número de empresas ya se ha reducido hasta en una tercera parte de las que existían en 1983.

Sobre el proceso de ajuste del sector público mexicano hasta 1988 se pueden hacer dos comentarios: primero, la reducción absoluta del número de empresas y la modificación del esquema general de participación, no ha cambiado la importancia relativa del sector paraestatal en los principales agregados macroeconómicos al mantenerse en los mismos ordenes de magnitud de 1982, no sólo en materia de producción, empleo y de formación de capital, sino también en la generación de divisas y en la absorción de gasto público, segundo, el aporte del ajuste ha sido poco significativo en materia de saneamiento de las finanzas públicas, hasta antes de la aplicación del pacto para la estabilidad, tanto por el lado de los ingresos públicos, como de los requerimientos de gasto. Así las metas de disminución del déficit público tampoco se lograron cumplir.

Al ajuste del sector público se subordinaron otros objetivos de desarrollo como el crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso. En el seno del sector de empresas públicas, el programa de ajuste se tradujo en una redefinición de las prioridades para atender los rubros de bienestar y seguridad pública. Las empresas redujeron el ritmo de crecimiento de su gasto corriente y la contracción de la inversión fue permanente, esta se redujo en 1987 en términos reales en 50% con respecto a 1982. Las medidas particulares de la reestructuración del sector paraestatal no recogieron cabalmente las prioridades definidas expresamente en los programas sectoriales de mediano plazo, aduciendo problemas de financiamiento.

En último término la reestructuración de la gestión estatal, así como la privatización, tuvieron que inscribirse en el ajuste mayor, destinado a pagar los intereses de la deuda externa, que sometió a México a una depresión económica sin precedente. En este contexto difícilmente podría esperarse reacción positiva alguna por el lado de la inversión privada. La "liberación" económica, prometida por la privatización, encontró de inmediato las amarras infranqueables de la política de sobreajuste adoptada en esos años.

#### 4.2. El papel del sector público en el desarrollo en el largo plazo.

##### 4.2.1. Ascenso y agotamiento de una modalidad de gestión estatal.

Los mecanismos y formas de intervención estatal que a lo largo de la Revolución Mexicana se fueron gestando y consolidando parecen actualmente haber llegado a un punto de agotamiento y de cambio estratégico. En efecto esa

intervención fue en el largo plazo funcional, y base decisiva de un crecimiento económico rápido y sostenido en condiciones de estabilidad económica y social, si bien no se lograron erradicar las seculares desigualdades de todo tipo que han caracterizado al país. Esa modalidad de gestión estatal han venido sufriendo en los últimos años mutaciones trascendentales que ya marcan el inicio de un nuevo perfil.

Desde una perspectiva de largo plazo, el modelo de gestión estatal mexicano, tiene sus raíces más profundas en los cambios históricos que inauguró la revolución, en primer lugar, y destacadamente la misma construcción del Estado moderno por los grupos revolucionarios; en segundo lugar, la organización de una compleja red de instituciones estatales y de la sociedad civil, importante arena política en la cual se desarrollaron y resolvieron los intereses de los actores sociales emergentes; y en tercer lugar, la remodelación y el cambio estructural de la economía a través de las diferentes estrategias y políticas de desarrollo seguidas. Estos cambios también fueron influidos, por supuesto, por el contexto político internacional, y la marcha de la economía mundial, especialmente en sus fases de crisis económica, y/o durante las conflagraciones internacionales.

Colocar en su perspectiva histórica la presencia del Estado en el desarrollo nos ayuda a explicar su origen y genesis, esto es, cómo comenzó y cuáles fueron sus saldos, cual ha sido su dinámica y sus contradicciones en el sentido de que la participación estatal no ha sido siempre la misma, ni tampoco ha respondido a las mismas necesidades, ni perseguido los mismos objetivos. Este es también el telón de fondo sobre el cual se está escenificando la actual reestructuración.

Ciertamente los grandes propósitos históricos permiten descubrir su intención estratégica y al mismo tiempo da cuenta de la dinámica peculiar de los cambios en las coyunturas clave. El Estado mexicano para responder a los retos estructurales vinculados estrechamente al cumplimiento del proyecto constitucional de desarrollo fue progresivamente ampliando su participación y la batería de instrumentos a través de la creación de organismos productivos, financieros, crediticios, de bienestar, infraestructura básica, etcétera. El Estado contó con legitimidad y con instrumentos legales para dar forma y contenido al mandato constitucional de impulsar el desarrollo, y fortalecer la soberanía e independencia nacionales. Este fue el gran paraguas que dio cobertura a las estrategias de desarrollo seguidas por los regímenes revolucionarios; estas estrategias, por su parte, revelan los distintos momentos por los que ha atravesado la gestión estatal y las etapas de desarrollo de la economía mexicana, muestran además, los distintos papeles, valores e intereses que los diferentes agentes sociales tienen en un régimen de

economía mixta. La evolución histórica de la economía mixta y de la gestión estatal ocurren frente a la modernización y mayor complejidad de la misma organización estatal y social, y de los desafíos del desarrollo económico (un recuento de estos acontecimientos se encuentra en Ayala et al 88).

Desde una perspectiva macroscópica resulta interesante destacar las estrategias de desarrollo y el papel asignado al Estado y muy especialmente en el proceso de industrialización; y que a lo largo de la historia cristalizó en la creación de empresas públicas y otras instituciones nacionales que permitieron cumplir con sus objetivos a través de diversas modalidades de organización, y mecanismos económicos que se fueron adaptando con singular flexibilidad a las necesidades de la modernización en sus diversas etapas.

El caso de la industria paraestatal a lo largo de su proceso de conformación entre 1938 y 1982 ilustran claramente lo anterior. Así por ejemplo de ese proceso destacan los siguientes rasgos (SEMIP 82):

- El Estado ha creado originalmente 151 empresas de un total de 388, es decir, el 39% del total de empresas públicas industriales el resto de ellas (61%) fueron absorbidas por distintas razones. Las entidades creadas originariamente por el Estado, se hicieron de acuerdo a lo establecido por la Constitución y para cumplir con objetivos que incluso administraciones encontradas (por ejemplo Cárdenas y Aleman) estimaron importantes tales como: promover la integración productiva, sustituir importaciones, ampliar la capacidad productiva y desarrollar tecnologías.
- Para atender al primer objetivo fueron formadas 88, para el segundo 28, para el tercero 41; y para el cuarto 7. Por motivo de nacionalización y expropiación fueron creadas dos entidades, PEMEX por expropiación, y los Ferrocarriles Nacionales y la Comisión Federal de Electricidad por nacionalización a la que se agregaron por el mismo motivo cuatro empresas más. No incluye la banca nacionalizada pues no se crearon nuevos bancos.
- En la década de los treinta fueron creadas sólo dos empresas, siete en los cuarenta, diez en los cincuenta, veinte en los sesenta, treinta y cuatro en los setenta.
- A lo largo de esos años el Estado incorporó al sector industrial 237 entidades, es decir, el 60% del total, y que adquirió de particulares por distintas razones: por crisis financieras 5, en dación de pago 62, de las cuales destacan la industria azucarera, la minera y la textil; mantener empleos(41); y para formar parte de una empresa mayoritaria

CUADRO 4-1. ORIGEN DE LA EMPRESAS PUBLICAS MEXICANAS	
Propósitos	Entidades
Conformación de un sistema nacional crediticio para la monetización de la economía y el financiamiento del desarrollo.	Creación del Banco Central (1925), NAFIN (1933), la red de instituciones nacionales de crédito, hasta la nacionalización bancaria.
Expropiación, rescate de manos extranjeras y control directo de ramas estratégicas.	PEMEX, Ferrocarriles Nacionales, Industria Eléctrica, Minería, Petroquímica (Hules Mexicanos, Tetraetilo de México).
Confiscación de bienes por la II Guerra Mundial.	Industria químico-farmacéutica.
Inversiones esenciales para el desarrollo fuera del alcance del sector privado por su magnitud, larga maduración, baja rentabilidad, etc.	Siderurgia (desde la creación de Altos Hornos de México en 1942 a Sicartsa, pasando por la absorción de Fundidora Monterrey); Fertilizantes (creación de Guanos y fertilizantes en 1943 y posterior integración de la industria en Fertimex); Bienes de capital (NKS, Clemex)
Impulso al desarrollo agropecuario, cooperativo y al abastecimiento de productos básicos.	Industria de la alimentación (desde MINSA en 1951 a la integración del sistema CONASUPO; desde la Refrigeradora del Norte en 1944 a Propemex), Pronase, Albamex
Quiebres de empresas privadas rescatadas por el Estado para preservar el empleo, la producción y el desarrollo regional.	Ramas textil y azucarera, Dina y Sidena, Grupo SOMEX, Mexicana de Aviación.
Evitar monopolios.	Comunicación electrónica (Canal 13).
Expansión vertical y horizontal de empresas existentes.	Grupo Sidermex, Grupo Dina, Grupo Fisomex.

Fuente: Velasco (88).

o de un grupo (36), y se trata principalmente de aquellas empresas filiales de Fundidora Monterrey (véase cuadro 4-1).

El Estado, en su papel empresarial, ha contribuido al desarrollo como un pionero, por sí sólo o como socio, en la diversificación de la producción industrial al introducir 77 nuevos productos y asociarse posteriormente a 124 líneas nuevas. El mayor dinamismo innovador ocurrió sobretodo a partir de los años sesenta, participando en la producción de bienes de consumo duradero y no duradero, bienes intermedios y de capital (Rey Romay 84). Por supuesto que la influencia estatal se concentró hasta 1983 en la producción de insumos intermedios (petróleo y de otro tipo) destinados a la industria y la agricultura, con una participación de 85.3% en 1960 y de 88.5% en 1983 (Casar y Peres 88 p. 46 y 47).

En México, como en otras partes del mundo, ese importante papel que el Estado había jugado en el desarrollo entró desde los años setenta en una trayectoria de deterioro en distintos aspectos (productivo, financiero y administrativo), debido a diversas causas que rebasan la propia problemática de la intervención estatal, e inscritas en general en la crisis del modelo de crecimiento. Ello ha dado lugar a su cuestionamiento, en ocasiones fundado y bien argumentado, pero también simplificado al extremo de atribuir la decadencia del modelo al propio Estado. En los últimos años también ha generado una nueva política en esa materia. El diagnóstico y la política alternativa debe recoger en toda complejidad el problema, reconocer que tiene una historia propia, y que no admite respuestas políticas simplistas y parciales.

En los años recientes la reestructuración de la gestión estatal en el mundo, como hemos visto, muestra que se ha cobrado conciencia, desde diversas perspectivas ideológicas y políticas, del desgaste de las formas tradicionales y que ciertamente se requiere de su revisión y reforma, aunque no necesariamente de su desmantelamiento, como algunos han postulado.

En los países de economía de mercado, como señalamos antes, dos han sido los principales modelos de gestión estatal: el Estado del bienestar y las nacionalizaciones. El caso mexicano se asimila más a la vía de las nacionalizaciones que a la del Estado del bienestar, con un componente clave en el tipo régimen corporativo estatal derivado de la revolución mexicana. La vía de las nacionalizaciones entre los años treinta y cuarenta fue un componente del proyecto industrializador que sintetizó una alianza entre los grupos revolucionarios, otros grupos sociales y el propio Estado, y que en segundo lugar, admitió como posible y deseable una modernización que



permitiera obtener el máximo de dividendos del progreso para distribuirlos y acceder a la justicia social. Paradójicamente, si se compara este modelo con los europeos antes descritos, la incorporación de la democracia no fue un componente relevante, y el objetivo de una sociedad más igualitaria no se logró.

El proyecto mexicano de gestión estatal y economía mixta fue favorecido por condiciones internas y externas, y se explica en última instancia por el pacto y la alianza de clases postrevolucionarias y las necesidades estructurales concretas. El eje que fue capaz de articular este modelo, a diferencia de otros países de América Latina, fue justamente el carácter corporativo del régimen y la convergencia de intereses de la necesidad de un Estado fuerte e influyente en el desarrollo, incluso para fijar pautas de inversión y ahorro, y de sustitución de factores. Este modelo permitió institucionalizar notablemente el conflicto social y encontrar vías a los arreglos políticos y sociales a través de la negociación, disuasión y excepcionalmente la coacción. El corporativismo mexicano sí bien esencialmente estatal y autoritario tuvo la capacidad de encontrar un referente básico en los sectores populares y una ideología en el nacionalismo revolucionario que eran alimentados con las reformas sociales, reforzando la legitimidad de los regímenes revolucionarios. Estos aspectos fueron también claves para el sostenimiento de una alianza que efectivamente generaba crecimiento y estabilidad pero que fue incapaz, como hemos insistido, de erradicar o atenuar la desigualdad y de democratizar el régimen político (véase A.Córdova 76).

La organización del patrón de desarrollo a través del esquema de industrialización elegido permitió que paulatinamente se abrieran y garantizaran los accesos a grupos amplios de la población a las relaciones salariales y sus socuelas. El Estado por su parte promovió ese esquema por medio de una política de subsidios muy abierta para favorecer la cohesión social y proporcionar una cobertura asistencial y social aunque solo para los organizados dentro del pacto corporativo, de ahí las desigualdades del modelo.

El crecimiento rápido ampliaba dinámicamente los grados de libertad al pacto para absorber nuevas capas de la población, e incluso sin necesidad de abordar el problema de la democracia. El modelo generaba de un modo peculiar sus propias formas de legitimidad y consenso sin necesidad de recurrir a la democracia representativa (véase sobre el significado del pacto corporativo Aguilar Camín, 88).

El modelo mexicano se desgastó, al igual que otros en el mundo, en los años setenta, y no fue posible recomponerlo ni siquiera con el notable esfuerzo estatal en distintas

direcciones que se impulsó en esa década. En efecto la política seguida en los setentas pospuso la crisis pero no atacó frontal y eficazmente los problemas clave del modelo: a) la crisis de productividad, y b) el nuevo entorno internacional más competitivo e inestable. El efecto combinado de ambas cuestiones fue debilitando los tradicionales apoyos del modelo, de ahí la necesaria revisión del papel que el Estado había jugado como centro gravitacional del pacto y motor del crecimiento.

La crisis de 1982, acentuó las dos tendencias antes señaladas y colocó a la economía en general, y al sector público en particular, en una situación económica muy vulnerable. La virtual interrupción de financiamiento externo, la caída de los precios del petróleo y el rezago de los ingresos no petroleros, tanto los fiscales como los generados por las empresas públicas, repercutieron adversamente en el comportamiento del sector paraestatal llegando a poner en peligro la existencia económica de sus entidades. Como es sabido los niveles de autosuficiencia financiera del conjunto de las entidades públicas venían disminuyendo desde principios de los años setenta y las necesidades de transferencias del gobierno central eran cada vez mayores. Ello provocó que su operación de corto plazo, fuera virtualmente imposible, y que otras empresas que estaban en proceso de construcción fueran definitivamente canceladas. La expresión más aguda de lo anterior fue el nivel explosivo que alcanzó el déficit público como proporción del PIB.

Las actividades que mayormente contribuyeron al déficit público fueron los rubros clave. Para el período 1972-1982 (electricidad, transporte, producción y distribución de alimentos, servicios médicos, industrias básicas de hierro y acero y petróleo y petroquímica básica). Por tanto, eran también las actividades más vulnerables y dependientes de las transferencias federales y del financiamiento interno y externo.

En el sector paraestatal se fueron acentuando algunos de sus rasgos negativos atribuibles no sólo a una precaria programación de las inversiones sino también a desfases entre las decisiones de invertir y la efectiva ampliación de la capacidad productiva, problemas técnicos o de dimensionamiento de las inversiones con relación al crecimiento potencial y real de los recursos internos y externos, y finalmente, discontinuidades técnicas en la cadena de relaciones interindustriales y el tipo de tecnología incorporada. Hacia 1982 el sector público comprendía 1125 entidades muy heterogéneas, en donde coexistían empresas modernas y competitivas internacionalmente al lado de otras ineficientes y de tecnología obsoleta, provocando en algunas actividades niveles bajos de productividad, una excesiva dependencia de

importaciones, y finalmente, un proceso profundo de descapitalización. Los organismos estatales proveedores de servicios dejaron mucho que desear en cuanto a su eficiencia.

#### 4.2.2. Estado y desarrollo industrial. Síntesis de su evolución.

A partir de los años cuarenta la economía nacional se fue orientando hacia un desarrollo económico crecientemente basado en el sector industrial como una necesidad para responder a las insuficiencias de una economía dominada por la exportación de bienes primarios y de una débil industrialización, cuestiones que obstaculizaban el acceso del país a una modernización rápida en todos los ámbitos de la vida nacional (Ayala et al 88).

La toma de conciencia de la necesidad de industrializar y modernizar al país no fue un proceso abrupto, corto, ni fácil pues tuvo que modificar objetivos y comportamientos que se habían arraigado entre los distintos agentes económicos, y remontar las trabas estructurales de la producción, el mercado y el sistema financiero. Aspectos que no fueron singulares solo a nuestro país sino prácticamente en toda América Latina (véase para una visión de conjunto de América Latina D. Félix (II) 87).

La estrategia para acceder al objetivo de la industrialización no contó desde un principio con un plan detallado de todas las acciones, instrumentos y etapas, ese plan más bien se fue definiendo a lo largo de varios años. y dio cabida a distintos proyectos y énfasis Sin embargo, por los resultados de la industrialización se puede inferir que sus objetivos estratégicos eran:

- Fortalecer el sector industrial para convertirlo en el pivote de la expansión y diversificación de la economía para que a través de la renovación y modernización del aparato productivo se alcanzara un crecimiento sostenido en el largo plazo.
- Estimular y crear seguridad a la inversión privada para su buen desenvolvimiento.
- Reorientar el tipo de gestión estatal en la economía que hasta entonces había privado por una mas dirigida a la promoción industrial y del sector privado.
- Actualizar el pacto social de la Revolución Mexicana y el sistema político, dentro de sus grandes definiciones, para crear un clima social y político favorable a la inversión, y que al mismo tiempo permitiera los arreglos sociales necesarios para absorber los impactos económicos y políticos que la modernización e industrialización generarían.

En términos generales la forma que fue asumiendo el desarrollo industrial fue la de una estrategia basada en la sustitución de importaciones pues era evidente que la restricción de divisas, más que la insuficiencia de ahorro interno, era la limitante principal del crecimiento económico. Por ello no era recomendable mantener un tipo de desarrollo muy dependiente de exportaciones de bienes primarios, para garantizar el flujo de importaciones de distinto tipo necesarias.

En esos años el Estado mexicano se fue inclinando a favor de la industria, y particularmente, del sector manufacturero, contando para ello con un amplio consenso por las siguientes razones:

- Disminuir o atenuar la dependencia de exportaciones tradicionales, y estimular el uso del ahorro interno en la actividad industrial para irradiar internamente sus efectos económicos positivos.
- El sector industrial era el portador por excelencia del progreso técnico que permitiría elevar la productividad y de este modo absorber o mitigar los efectos negativos de los precios relativos externos o del deterioro de los términos de intercambio.
- La incorporación de progreso técnico además permitiría ir creando internamente tecnología propia, capacitar a la fuerza de trabajo y elevar la productividad y la competitividad.

Esta estrategia demandó el establecimiento de una política comercial proteccionista que en el tiempo se convirtió en un mecanismo permanente para reestructurar los precios relativos internos en favor del sector industrial, de este modo la agricultura paulatinamente se fue convirtiendo en una de las fuentes principales de financiamiento de la inversión industrial. La estructura arancelaria, por su parte, se orientó a excluir a los productos competitivos y subsidiar a los insumos importados para favorecer a la industria nacional, y así hacer rentables las inversiones dirigidas a la sustitución de importaciones.

La estrategia de industrialización adoptada asumió como problemas clave los siguientes: que el sector agrícola no necesariamente respondería en términos de productividad y oferta a una política de precios que como dijimos tendió a favorecer a la industria; que la coordinación de las decisiones de invertir sufrirían discontinuidades tanto por razones técnicas como institucionales; y finalmente, que la respuesta económica del sector privado no necesariamente sería rápida y oportuna a los estímulos de la inversión o el ahorro interno, contenidos en el paquete de política económica.

Esta fue la razón por la cual la estrategia implicaba necesariamente que el Estado se convirtiera en un agente capaz de remover los obstáculos y restricciones que se generaban, y además ofrecer una batería de estímulos para propiciar la convergencia de intereses y complementariedad entre los sectores público y privado (D. Felix (II) discute el papel de un Estado fuerte o débil en la sustitución de importaciones comparando su desempeño entre América Latina y Asia, otros autores también han contribuido al debate en este punto Arida y Taylor (86), Hughes y Singh (83) y Maddison (89) ).

En los años cincuenta la estrategia industrializadora encontró un mayor apoyo y acogida social. La recuperación de la economía internacional en la segunda posguerra y las escaseces durante la guerra crearon condiciones favorables para ampliar y proteger la planta productiva. Ciertamente la mejoría notable en el sector externo y la "protección natural" que durante esos años disfrutó la economía se revirtieron con la vuelta de la competencia internacional y las necesidades de continuar ampliando una industrialización que estaba lejos de haberse completado. Así el estrangulamiento externo volvió a convertirse en un obstáculo al crecimiento, con una secuela de efectos negativos sobre las finanzas públicas, las devaluaciones y el aumento de la inflación, sin embargo, la sustitución de importaciones fue mantenida.

La industrialización sustitutiva contó a su favor con varios apoyos: el desarrollo industrial previo había permitido la formación de intereses económicos y políticos que cada vez tenían más influencia para proponer a la sociedad un modelo de desarrollo que elevara la productividad, la modernización y fortaleciera el nacionalismo. Ciertamente la estrategia industrializadora, si bien necesaria contenía limitaciones de origen que al paso de los años se amplificarían, por supuesto que en sus orígenes no eran tan obvios estos límites. Para una discusión sobre los problemas de la industrialización latinoamericana (véase D. Felix (i) 87, A. Fishlow 86 y Fajnzylber 83). En efecto, un sector industrial protegido, volcado hacia el mercado interno e insuficientemente integrado tendería en el mediano plazo a agravar el déficit comercial y particularmente el manufacturero. Este último aspecto se reforzó por dos elementos: de una parte, una política cambiaria que a partir de 1954 mantendría el peso sobrevaluado lo que influía negativamente sobre la oferta de futuras exportaciones; y de otra parte, una política comercial con un sesgo antiexportador que fue generando una dependencia creciente de importaciones indispensables para la industrialización. Cuestión que paradójicamente la sustitución de importaciones no eliminaba sino por el contrario acentuaba.

El estrangulamiento externo fue enfrentado, en parte con la apertura de inversión extranjera y otros ingresos en la cuenta de capital proveniente de transacciones fronterizas y turismo. De manera limitada, estos últimos elementos permitieron compensar el estancamiento de las exportaciones y mantener un nivel de importaciones compatible con los esfuerzos de modernización industrial; así como la reorientación parcial de la producción industrial hacia bienes modernos demandados por los centros urbanos emergentes y los sectores sociales de medianos y altos ingresos. El esfuerzo combinado de esos factores, especialmente la inversión extranjera, no garantizaron que en el mediano y largo plazos se elevaran los niveles de autosuficiencia industrial.

Las políticas que se emprendieron durante los años cincuenta para elevar las exportaciones tuvieron resultados insuficientes si se compara con las mayores necesidades de importaciones. Es importante recordar que esas políticas de promoción encontraron un comercio internacional que se expandía a tasas elevadas pero cuya nueva orientación fue hacia el intercambio de productos manufacturados entre los propios países industrializados. Además, los términos de intercambio comenzaron a sufrir un paulatino deterioro al fin de la guerra de Corea.

El acento colocado esencialmente en la estrategia industrializadora genero desequilibrios sectoriales. El avance industrial se dio a expensas de la producción agropecuaria ocasionando: a) insuficiente oferta agropecuaria en relación a la creciente demanda urbano/industrial y precios relativos agropecuarios crecientemente desfavorables lo que propició una concentración del ingreso en las ciudades; b) la sustitución de importaciones y modernización industrial no fue capaz de absorber la creciente fuerza de trabajo que era desplazada del campo a la ciudad; y c) los programas de estandarización y normalización técnica, y búsqueda de calidad no fueron criterios decisivos en la sustitución de importaciones lo que en el tiempo se convertiría en un freno a las exportaciones de manufacturas.

Las finanzas publicas fueron obligadas, dentro de la estrategia sustitutiva de importaciones, a suplir las fuentes originales de financiamiento a través de la ampliación de la política de gasto publico, y de mantener casi inalterable la carga fiscal y los estímulos y exenciones tributarias. El Estado además se vio objetivamente obligado a intervenir directamente en la producción y en general, a ampliar su participación en otros ámbitos de la infraestructura, el bienestar social, etcetera que la industrialización requería. Todo ello tendió a reflejarse en una paulatina ampliación del déficit fiscal y el crecimiento sostenido de la deuda externa.

La presencia de este déficit creaba condiciones potencialmente propicias para, o bien incurrir en la inflación por un exceso de demanda, o bien, restringir el gasto público. Además era necesario seguir financiando deficitariamente más altas y mayores tasas de inversión para dar continuidad a la industrialización. Pero la inflación era un peligro latente y las presiones para mantener sobrevaluado el peso se arraigaron, hasta mantener fijo el tipo de cambio como un objetivo y no como un instrumento, limitando la eventual ampliación de las exportaciones, al menos el incremento atribuible a la realineación de precios relativos.

Estos eran esquemáticamente los puntos frágiles de la estrategia elegida, y que se resumía en su agotamiento a finales de la década de los cincuenta. Cuestión que de nueva cuenta abría el debate sobre el futuro de la industrialización, pues era evidente que ésta era ya una realidad irreversible. A partir de entonces se procuró una vía que ampliara el proceso de sustitución de importaciones pero buscando conservar condiciones de estabilidad macroeconómica a través de un manejo cauteloso de las políticas fiscal y monetaria. El comportamiento de la economía internacional en los sesentas fue relativamente favorable y permitió alargar la sustitución de importaciones. Aunque ciertamente no fue alterada en lo esencial la anterior política industrial. En la década de los setenta se atendió un poco más a las señales provenientes del mercado internacional, pero sobretudo en la apertura hacia la inversión extranjera directa, fenómeno por de más coincidente con la mayor internacionalización de la industria. En esos años además se reforzó una administración conservadora de la política monetaria, y fueron congelados los instrumentos cambiarios y comerciales.

#### 4.2.3. La participación directa del Estado en la industria.

Un rápido recorrido por las distintas etapas de la participación directa del Estado en la industria ilustra los aspectos peculiares del sector paraestatal, y sirve de telón de fondo a la explicación de la reestructuración reciente (los datos de este apartado provienen de Ayala et al 88 a menos que se indique lo contrario).

##### a) Periodo 1940-1954.

La estrategia de industrialización seguida desde los años cuarenta como vimos busco efectivamente hacer converger los intereses de los sectores público y privado dividiendo las áreas de interés económico en lo que más tarde cobraría cuerpo en la economía mixta. El Estado se reservó la

participación en la producción de insumos estratégicos y bienes básicos, y dejó al sector privado el área de bienes de consumo que en el tiempo se convertirían en las ramas más dinámicas.

En efecto el Estado concentró su acción en esas actividades lo que supuso una relativa diversificación en relación a la estructura de la industria estatal de los años treinta, pues hasta 1940 el Estado se concentró en energéticos, desarrollo rural, transportes, comunicaciones y servicios financieros que sumaban 29 organismos descentralizados y empresas públicas; su inversión creció a una tasa media anual de 10% entre 1940-1954 y su participación en la inversión pública total se elevó del 33% en 1940 a 54% en 1954..

En esos años la expansión y diversificación del sector paraestatal se justificaba por objetivos de largo plazo vinculados a la estrategia de industrialización. Además de otros coyunturales, que en el tiempo, desembocaron en un perfil heterogeneo del sector paraestatal, a pesar de las medidas que se tomaron para atenuar esas tendencias. Entre los mecanismos correctivos destacan la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales, Inspección Administrativa (1946), Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947) y la Comisión de Inversiones (1949)..

La política de empresa pública busco cubrir los vacíos productivos en la producción de bienes intermedios de uso difundido e insumos básicos. Además procuro estimular la inversión privada a través de una política de precios y tarifas bajas de los bienes y servicios del sector público con el propósito de elevar la rentabilidad de las inversiones y evitar presiones adicionales sobre la estructura de costos. Entre 1940 y 1954 las transferencias y subsidios del gobierno federal al sector paraestatal aumentaron su participación en el gasto público total de 13.4% en 1940 a 19.5% en 1954..

Algunos datos ilustran lo anterior. En ese periodo la Comisión Federal de Electricidad tuvo un crecimiento medio anual de 26% y su participación dentro de la inversión total de los organismos descentralizados se elevó de 2% al 16% y la producción de energía eléctrica se duplicó. Por su parte la inversión de PEMEX tuvo un desempeño desigual, pero a partir de 1945 se mantuvo alta y permitió ampliar significativamente la capacidad de refinación con la construcción de la reinerías de Azcapotzalco y Salamanca. En las actividades extractivas también aumentó la participación estatal orientada a la producción de insumos básicos para garantizar el abasto oportuno y a precios razonables, pero también para garantizar la soberanía en la explotación de los recursos minerales, en esos años



pasaron a formar parte del Estado las siguientes empresas mineras: Cobre de México (1943), Cia. Minera de Guadalupe (1949), Carbonífera Unida de Palau (1949), Cia. Minera de Muzquiz (1952), Mexicana de Coque y Derivados (1951) y Cia. Minera Santa Rosalía (1954).

El desarrollo de estas actividades estuvo vinculado a la necesidad de reforzar la industria siderúrgica nacional a fin de atender una demanda interna creciente con tasas superiores al 8% promedio anual en esos años, y que no era posible ni conveniente cubrirla con importaciones. El Presidente Avila Camacho promovió conjuntamente con intereses privados la instalación en Monclova de la siderúrgica Altos Hornos de México S.A.. Además se fueron sumando Fundidora de Hierro y Acero S.A. y Aceros Esmaltados. Con el propósito de avanzar en la integración de esta industria el Estado creó o adquirió Máquinas y Herramientas S.A. (1942), Compañía Mexicana de Tubos, S.A. (1945) y Toyoda de México (1954). Gracias a esas acciones la capacidad de producción de hierro se duplicó durante esos años y la de acero creció cuatro veces. A pesar de ello el esfuerzo fue insuficiente pues continuaron las importaciones de estos productos. Con el fin de apoyar y mejorar el transporte el Estado participó en la fabricación de equipos. En 1952 estableció la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril para abastecer y modernizar los ferrocarriles Nacionales, en la rama automotriz también participó junto con grupos de inversionistas privados con el propósito de producir un camión diesel con tecnología FIAT.

Las industrias química y petroquímica fueron otras de las ramas en las cuales participó el Estado destacando la creación en 1943 de Guanos y Fertilizantes, S.A. y el establecimiento de los Laboratorios de Fomento Industrial y la Industria y Petroquímica Nacional (1949).

En otros campos de la industria de la transformación como productos agrícolas, henequén y madera el Estado contribuyó a la producción. Fueron el caso en celulosa y papel la creación de la Compañía Industrial de Atenquique (1941), Celulosa de Chihuahua y Fábrica de Papel Tuxtepec.

#### b) Periodo 1954-1970.

A mediados de la década de los cincuenta el curso de la industrialización encontró nuevas dificultades y la política industrial sufrió una reorientación. En efecto, las condiciones económicas internacionales fueron distintas y más competitivas, surgieron nuevos actores económicos al calor de la industrialización inmediata pasada. Por ello fue necesario ajustar la política industrial, fue revisado el papel tradicional del sector público, la división entre los

distintos grupos industriales, y finalmente, la función de la inversión extranjera que ya en esos años era un fenómeno ascendente.

Avanzar en la industrialización fue el gran objetivo nacional como una vía para reemprender el crecimiento sostenido y estable. La industrialización se apoyaría en el mercado interno, fortaleciéndolo y protegiéndolo de la competencia internacional. La inversión en la industria tenía perspectivas razonables por la evolución favorable del conjunto de la economía.

Hacia 1954 el sector industrial, y en particular el manufacturero, tenían ya un peso importante dentro de la estructura productiva del país: 25% y 18% respectivamente (la contribución de las manufacturas al PIB era similar a la correspondiente a las actividades agropecuarias). La política industrial asumió como prioridad la promoción a través de un conjunto de estímulos y no tanto de la regulación y de la intervención directa. En esta etapa de la industrialización los factores de impulso se localizaron en los mercados de bienes demandados por los estratos de medianos y altos ingresos cuya demanda por manufacturas de consumo inmediato estaba prácticamente cubierta por la planta industrial nacional.

Durante el periodo (1954-1970) el sector industrial en general y las actividades que explican el aumento de su importancia relativa dentro del producto experimentaron las siguientes tendencias: la industria extractiva disminuyó su peso ya de por sí muy bajo (1.3%), en cambio petróleo, electricidad y carbón aumentaron su participación, éstas como sabemos fueron áreas que correspondieron a la responsabilidad del Estado.

En la industria de la transformación las ramas de más reciente aparición van ganando importancia, mientras que las ya tradicionales la fueron perdiendo. Es decir, la química, los insumos intermedios, equipo mecánico se irían perfilando como las de mayor dinamismo, en cambio las ramas de alimentos, textil y forestal tendieron a decrecer.

Los cambios en la estructura según la participación de las distintas ramas de la industria revela que en el periodo cristalizaron los avances de la sustitución de importaciones en bienes de consumo duradero e intermedios.

La industria paraestatal continuó su tendencia a concentrarse en las ramas clave para el crecimiento, es decir, en la producción de insumos intermedios, aunque al final del periodo ocurrió una cierta diversificación en ramas en las cuales el Estado no había participado.

La inversión pública mostró las prioridades en materia industrial. Se orientó a la promoción, así el monto destinado a fomento industrial se incrementó de 33% en 1954 a 49.4% en 1970. El grueso de la inversión pública (94%) en la industria se destinó a la producción de insumos intermedios destacando: petróleo y gas 57% en promedio para el periodo, energía eléctrica, 32% y siderurgia 5%. La empresa pública concentró sus actividades en ramas básicas como petróleo, electricidad, siderurgia y bienestar social. El 21.3% de la inversión pública federal correspondió a PEMEX, 14.7% a la generación de energía eléctrica, el 5.3% al bienestar social y 1.8% a siderurgia, es decir, casi la mitad del total de la inversión pública se dirigió a los anteriores rubros. Ciertamente que la inversión fue insuficiente si se compara con las necesidades nacionales crecientes.

En efecto, a lo largo del periodo se acumularon rezagos, los apoyos que recibieron las anteriores actividades fueron desiguales e insuficientes. Ramas como petróleo, electricidad y la siderurgia no lograron crecer a un ritmo superior al de la demanda interna, además en otros rubros los problemas se agudizaban. Ciertamente la inversión en organismos y empresas aumentó, pero el incremento como proporción del PIB aunque importante, de 2.5% en 1955 a 4.6% en 1966, fue insuficiente para eliminar los cuellos de botella.

En esos años dos fueron los principales capítulos hacia los cuales se dirigió la política de empresa pública: el primero correspondió a un apoyo explícito y amplio del sector industrial a través de garantizar el abasto de insumos intermedios baratos, infraestructura y servicios básicos, protección comercial y estímulos fiscales, mecanismos que fueron poco selectivos; el segundo, consistió en que dentro del sector paraestatal no todos los organismos creados correspondieron a criterios claros de programación, y en no pocas ocasiones atendieron a criterios coyunturales.

Junto a las tendencias de la inversión y su financiamiento se fueron afirmando otras de orden administrativo, que influyeron en una pérdida relativa de "arrastre" propia de las entidades públicas. Estas realizaron un esfuerzo importante para el desarrollo al transferir cuantiosos recursos al resto de la economía. Este último aspecto fue limitando progresivamente su propia capacidad para ampliar o mantener su planta productiva.

Las actividades o ramas de donde siguieron el grueso de los apoyos al resto de la economía fueron principalmente extracción y refinación de petróleo crudo, electricidad y siderurgia a través de una política de precios subsidiados.

### c) Periodo 1970-1982.

Al inicio de los años setenta era claro que la industrialización sustitutiva de importaciones había entrado en una fase de agotamiento. La economía y el sector industrial, especialmente, las manufacturas comenzaron a perder dinamismo después de más de dos décadas de un acelerado desarrollo industrial. El crecimiento pudo continuar en medio de modificaciones importantes: la industria manufacturera perdió su papel líder en el crecimiento cediéndolo a la actividad petrolera, el crecimiento de la inversión dependió cada vez más de la pública que de la privada, y las fuentes tradicionales de financiamiento del desarrollo se apoyaron crecientemente en el exterior; la economía mexicana tendió a integrarse más intensamente al mercado internacional en lo productivo, comercial y financiero.

Los anteriores cambios coincidieron con mayores fluctuaciones en el comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos. En efecto, 1971 fue un año de recesión que no tenía precedentes desde los años treinta, sólo hasta 1973 se logró el restablecimiento de las tasas históricas de crecimiento, sin embargo, en 1975 se iniciaría otra recaída que desembocó en la recesión de 1976 y 1977. En 1978 la economía comenzó un nuevo ciclo de expansión cuya cima se ubicó en 1981 y finalizó con la abrupta caída de 1982.

En los años de 1973-1974 el crecimiento fue esencialmente una prolongación del anterior estilo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, el auge de 1979-1981 en cambio se caracterizó por ser el primero que no fue liderado por el sector manufacturero sino por la producción y exportación de hidrocarburos, lo que permitió un ritmo de crecimiento notable aunque muy desigual sectorialmente y muy dependiente de variaciones externas. Esta nueva modalidad del crecimiento marco en definitiva el fin de la industrialización sustitutiva de importaciones.

El patrón de industrialización sustitutivo de importaciones en el cual los bienes de inversión son esencialmente externos, demanda liberar una parte de las divisas para su importación. En efecto, la diversificación de la oferta nacional libera divisas que anteriormente se utilizaban para importar manufacturas y pueden en lo sucesivo dirigirse a la importación de bienes de inversión, expandiéndose el ingreso, la capacidad productiva, el empleo y la inversión. Sin embargo una vez que esta fase de sustitución de importaciones se ha completado, el crecimiento industrial se bloquea a menos que la capacidad de importar se expanda, o se incurra en una política expansiva financiada deficitariamente, o el déficit externo

se expanda como ocurrió efectivamente en el "boom" 1978-1981.

El cambio de la política industrial debía orientarse en principio hacia una fase más avanzada y profunda de la sustitución de importaciones, lo cual no se debe identificar con repetir en materia industrial "más de lo mismo". Las dificultades de una nueva política industrial eran enormes desde el punto de vista del adverso entorno internacional, de los cambios que el sector privado estaba sufriendo desde el inicio de la década de los setenta y que en el tiempo se fueron intensificando, y en suma de los problemas implícitos en una modificación de una estrategia de desarrollo económica e industrial que se opusiera a las inercias.

El camino por el cual se optó fue procurar mantener las bases del anterior estilo de crecimiento si bien se ajustó la política a las nuevas circunstancias. En efecto, el gobierno emprendió políticas expansivas que incrementaron el ingreso y la demanda de modo que la inversión y el aumento de la capacidad productiva fueran rentables. Sin embargo el talón de Aquiles se mantuvo pues intentar repetir un ciclo de crecimiento sobre las mismas bases suponía de entrada la expansión del déficit público y externo, y que la estabilidad macroeconómica pasara a depender crucialmente de la evolución de estas variables.

La recuperación de 1973-1974 descansó en una estrategia económica que consistía principalmente en estimular la demanda agregada para promover la inversión privada, y reencontrar una vía de crecimiento. Adicionalmente esa estrategia se proponía romper los cuellos de botella en materia de infraestructura e industrias proveedoras de insumos intermedios y básicos que obstaculizaban el crecimiento. Se perseguía también disminuir los desequilibrios sectoriales entre la industria y el campo por lo cual se realizaron obras de fomento agropecuario. En el corto plazo esa política fue exitosa, la economía recuperó rápidamente su ritmo de crecimiento y aumento la inversión privada aunque con menor dinamismo que la inversión pública que se mantuvo como el pivote dinamizador. El salario real se incrementó a lo largo del período y la demanda privada tuvo un comportamiento dinámico.

No obstante lo anterior la política seguida fue incapaz de garantizar el crecimiento de largo plazo sobre la base de un nuevo "círculo virtuoso". El déficit público llegó a ser inmanejable y no hubo una reforma fiscal. Por su parte el déficit externo se expandió y no se pudo impulsar la sustitución de importaciones en su nueva fase. Hacia 1976 la economía cayó en una severa recesión detonada por el empeoramiento de los desequilibrios externo y fiscal. En

estas circunstancias se firmó un convenio de estabilización con el Fondo Monetario Internacional.

Este programa señalaba la imposibilidad económica de reiniciar el crecimiento sostenido en el largo plazo en tanto no se resolvieran los desequilibrios sectoriales y, en particular, la precaria integración del sector industrial, y el ajuste de las finanzas públicas.

El descubrimiento de grandes reservas de hidrocarburos y el crecimiento rápido de sus precios internacional a partir de 1974 y la disposición de ahorro externo abrieron la posibilidad de financiar una nueva fase de crecimiento económico al liberarse las anteriores restricciones. Las nuevas orientaciones macroeconómicas se encaminaron a buscar una tasa creciente y sostenida de expansión económica en el periodo 1978-1982 y de todos los sectores productivos especialmente de la industria petrolera y las manufacturas y alcanzar en el mediano plazo la disminución del déficit en cuenta corriente.

La economía mexicana marchó efectivamente, en esos años en esa dirección. Sin embargo, los resultados sectoriales fueron distintos manteniéndose el crecimiento en las ramas tradicionales y no en aquellas que podían haber impulsado una auténtica reestructuración industrial. Es decir, no hubo un cambio importante en la composición de la oferta global, por el contrario, se reafirmó el antiguo patrón de producción, la reestructuración fue parcial y la dependencia de importaciones aumentó. El aparato productivo no alcanzó a integrarse por la escasa o inadecuada inversión en sectores que flexibilizaran la oferta. La estructura y composición de la inversión mantuvo los "cuellos de botella", y un alto contenido de importaciones. De este modo la expansión de la demanda presionó sobre los límites de utilización de la capacidad instalada impulsando por esa vía el aumento general de precios.

La nueva fase de crecimiento no logró recuperar una base firme y los desequilibrios se siguieron ampliando de modo que al coincidir con el desplome de los precios del petróleo y la elevación de las tasas de interés a finales de 1981, las posibilidades de mantener la expansión se cancelaron.

La crisis alcanzó su climax cuando en el ámbito financiero se aceleró la fuga de divisas y las reservas del banco central se agotaron, el peso se devaluó, la inflación se exacerbó y el déficit público creció explosivamente. Las condiciones estaban creadas para una nueva política de ajuste y la firma de nuevo convenio con el Fondo Monetario Internacional que marcó la entrada del país a una fase de estancamiento y desequilibrios.

A lo largo del periodo 1970-1982 el sector público acrecentó su influencia en distintos ámbitos si bien es cierto que sus fallas tradicionales también se acentuaron. La presencia de las empresas públicas mantiene una estabilidad relativa que se refleja en la parte del gasto público total que se destina a ellas que para el periodo fue de 50% en promedio.

En términos generales se mantuvo la continuidad en la complementación del sector paraestatal con el privado y se reflejó en dos características : a) en las áreas en que preferentemente se ubico el Estado, y b) en su política de promoción y de precios bajos. Esta última política en especial como es sabido ha servido de gran estímulo a la inversión privada pero también ha contribuido a la crisis fiscal.

El resultado de esa política, si bien no se pueden descartar las causas propias a la operación del sector paraestatal, ha consistido en: reducción de la participación relativa del autofinanciamiento en sus programas de inversión y operación; elevación de la necesidad de recursos presupuestales para su operación; los empréstitos conseguidos han excedido a las inversiones realizadas, porque parte de ellos se destinan a financiar programas de operación, y finalmente, los subsidios otorgados por el sector paraestatal no se han traducido en aumentos proporcionales a la inversión privada.

Al finalizar el periodo el sector paraestatal mostraba un perfil desdibujado de sus objetivos estratégicos originales sufriendo dispersión, falta de programación económica e insuficiencias en materia del tipo de plantas elegidas. Pero se mantuvo la característica básica del sector al concentrarse en la producción de insumos intermedios de uso difundido.

#### 4.3. El diagnóstico y la política oficiales sobre la reestructuración de la gestión estatal.

##### 4.3.1. El diagnóstico oficial.

En términos generales el Presidente De la Madrid definió en su discurso de toma de posesión lo que para su administración sería el papel del Estado, cuando afirmó, que esta "...es la sociedad organizada, no forma separada de su contenido. No estatizaremos la sociedad, ello sería totalitarismo. Buscaremos cambios que lleven toda la vitalidad y creatividad de la sociedad civil a las estructuras estatales, y desde el Estado, con respecto a la libertad y con el compromiso indeclinable de la justicia, impulsaremos el desarrollo integral de la sociedad y los

individuos. Hemos avanzado en la democracia política; propongámonos ahora hacerlo en la democracia social, para abatir las barreras de participación limitada, y de las formas sin sociedad. No más Estado solamente, sino más sociedad integrada al Estado" (Discurso de toma de posesión de diciembre de 1982).

Se puede destacar que ahí se define una nueva estrategia consistente en buscar una nueva relación entre el Estado y la sociedad, especialmente con el sector privado, quien por su papel preponderante en la economía tiene mejores condiciones y oportunidades para aprovechar los espacios que en la economía deja el Estado.

En su formulación original la tesis del Presidente parecía estar orientada por dos propósitos: i) lograr que el gobierno fije "reglas claras del juego" con el sector privado definiendo los límites de la intervención y expresando una voluntad política de contener la expansión indiscriminada del Estado, y ii) acceder a un sector público compacto para favorecer su eficiencia y ganarse la confianza de la sociedad.

Las reformas constitucionales de diciembre de 1982 en particular los artículos 25, 26, y 27, y en congruencia con las tesis presidenciales, se orientaron principalmente a definir y precisar las áreas en las que el Estado debería participar.

Las tesis presidenciales y el nuevo texto constitucional fueron incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el cual se sostiene que uno de los desequilibrios básicos de la economía mexicana consiste en la insuficiencia de ahorro interno, lo que se explica en buena medida por las deficiencias y rigideces de la política tributaria y de precios y tarifas, y por último, a las dificultades para movilizar recursos internos para el desarrollo. En esas circunstancias el ahorro público se deterioró en la década de los setenta, pues en 1970 había significado un 3.3% del PIB y en cambio en 1981-1982 fue prácticamente nulo, aun si se incluyen exportaciones petroleras. Mientras tanto se observó un crecimiento excesivo de los subsidios y transferencias a empresas paraestatales, justamente aquellas que habían venido registrando mayores deficiencias operativas. Los ingresos tributarios del gobierno federal (excluido PEMEX) también sufrieron un retroceso. Los precios y tarifas del sector público se deterioraron entre 1977 y 1982, pues el índice general de precios aumentó en un promedio anual de 30%, mientras que el del sector paraestatal solo en 21.8%. En la argumentación oficial el elemento decisivo que explica la elevación del déficit fiscal son los subsidios, pues éstos se doblaron entre 1977 y 1981 al pasar de 7% del PIB a 15%.



La política de gasto público, según el PND, modificó sustancialmente su monto y composición, lo cual si bien contribuyó al dinamismo del crecimiento, también dió lugar a: un crecimiento excesivo de los subsidios y transferencias; falta de precisión en la definición de las prioridades; dificultades en la programación del gasto y en general, a indisciplina presupuestaria con una secuela de corrupción y desperdicio, así la política perdió eficacia en la orientación de la calidad del desarrollo. Esta situación se vió ciertamente agravada cuando aumentaron las tasas de interés externas y cayeron los precios del petróleo, afectando severamente a las finanzas públicas.

Las empresas públicas por su parte, según el PND aumentaron significativamente en los setentas, lo que influyó decisivamente en las finanzas. Estas entidades mostraron un conjunto de problemas entre los que destacan: a) falta de coordinación entre la política económica y la del sector paraestatal; b) deterioro de su relación ahorro interno-autofinanciamiento, lo que obligó a un crecimiento acelerado del endeudamiento interno y externo, y la expansión de las transferencias para inversión y operación. Ciertamente en ello también jugó un papel importante el retraso de sus precios y tarifas que mantuvieron un retraso frente al índice general de precios; c) ineficiencia y rigidez para aprovechar su poder de compra para estimular la demanda interna de bienes, la sustitución de importaciones y la integración de cadenas productivas; d) un sobrecumplimiento de las metas de generación de empleos del sector, y en cambio, poca atención a los aspectos de eficiencia productiva; e) indiscriminada aceptación de tecnologías, y finalmente, f) ausencia de mecanismos oportunos y eficaces de evaluación y control.

En el PRONAFICE se asume el anterior diagnóstico pero se puntualiza que "...la falta de selectividad del Estado para la adquisición de ciertas empresas, la creación de otras con supuestos fines de regulación de estructuras de mercado y la incursión en proyectos no prioritarios desde el punto de vista de articulación de cadenas productivas y de exportación han condicionado que parte de los recursos nacionales no hayan sido canalizados de la manera más adecuada para reducir los desequilibrios de la estructura productiva (PRONAFICE p.45)..

A partir de este diagnóstico del sector público, el gobierno decidió realizar una reforma jurídica administrativa con el propósito de "sintonizarla" con las nuevas decisiones de política económica.

En efecto, el marco jurídico y administrativo fue reformado con el propósito de ajustar la parte normativa pertinente a la reestructuración global del sector público. Ese marco tiene su origen, como es sabido, en el principio

constitucional que establece como propiedad original de la nación todos los recursos naturales del país, a partir del cual se derivan el sistema de economía mixta y la responsabilidad del Estado, como único representante de la nación, de reafirmar la propiedad nacional de los recursos materiales frente al dominio y control extranjero sobre ellos y dar cauce al desarrollo del país conforme a los principios del proyecto nacional contenido en la propia Constitución. Esta es la gran definición aunque ciertamente ha tenido mucha flexibilidad, para que el Ejecutivo introduzca sus propias interpretaciones.

En el caso particular de la empresas públicas esquemáticamente se pueden definir tres etapas en su organización jurídico administrativa (Tamayo 86):

- La primera, va de 1917 a 1947 y se caracteriza por la ausencia de controles sobre las entidades por parte del Estado, solo existían algunas disposiciones aisladas o decretos que modestamente pretendían algún tipo de control y vigilancia.
- La segunda etapa, abarca el periodo de 1947 a 1975, en la cual prevaleció con rigor variable un enfoque hiperregulador de la gestión paraestatal, que toma forma legal con la promulgación de la Ley para el Control por el Gobierno Federal de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Paraestatal en 1947 y sus dos versiones posteriores, en 1965 y 1970. A pesar de ese marco jurídico la verdad es que se mantuvieron los problemas de control y manejo de las empresas públicas.
- En la tercera etapa, de 1975 a la fecha, se decidió sustituir la ley precedente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, que definió más claramente los conceptos de actividad de empresas públicas, instituyendo las coordinaciones y determinando las funciones de las secretarías globalizadoras.

Para 1975 fueron integradas las diversas fuentes normativas que existían, con el fin de simplificar la administración pública, lo que dio origen a la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Entre 1977 y 1981 se publicaron acuerdos de sectorización de las entidades paraestatales. La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito fue otro instrumento implantado de regulación jurídica para la empresa.

Las atribuciones del Ejecutivo en particular, están instituidas en los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, sin embargo, a lo largo del tiempo han venido sufriendo modificaciones, precisiones y adiciones,

lo que ilustra la flexibilidad antes aludida. Estos capítulos se refieren justamente a los temas que dieron lugar a las reformas: el concepto mexicano de rectoría del Estado en el desarrollo económico y la definición del régimen de economía mixta; el marco del sistema de planeación democrática del desarrollo; la definición de las áreas reservadas en exclusiva al Estado y la función de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; el ordenamiento de las atribuciones del Estado en materia de planeación, coordinación y orientación de la economía nacional, y las referidas los mecanismos de regulación y fomento.

Las reformas realizadas en 1982 a los artículos 25, 26 y 28 tuvieron como propósito formal introducir las nociones de exclusividad del Estado, la rectoría estatal sobre el desarrollo, y referencias atinentes a las entidades paraestatales. Así en el artículo 25, se establece que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas económicas estratégicas, el gobierno federal mantendrá su propiedad y el control de los organismos y empresas que se requieran para garantizar ese principio; además consigna que el sector público podrá participar por sí o con los sectores social y privado, en áreas económicas prioritarias para el desarrollo.

En lo que se refiere a las áreas estratégicas quedan precisadas en el artículo 28 constitucional: acuñación de moneda, correos, telegrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, y ferrocarriles.

Posteriormente a las reformas fue establecida en 1985 la Ley de Entidades Paraestatales enfocada hacia la simplificación de la operación de las entidades públicas con el propósito de alcanzar mayor eficiencia y eficacia, disminuyendo el número de trámites y requisitos para su función que antes ejercían diversas dependencias que llegaron a obstruir su funcionamiento fluido. Sus objetivos particulares fueron contribuir a la descentralización y al logro de un mejor equilibrio entre el gobierno federal y las entidades para garantizar su autonomía de gestión y los controles mínimos indispensables (Cuadernos de Renovación Nacional IV, 88). Esta nueva Ley, según la iniciativa presidencial correspondiente, reconoce que la organización social y política del país y su administración pública a lo largo del tiempo ha generado contradicciones que la propia Ley debe resolver: a) la dispersión de la normatividad, que dificulta su aplicación, b) los excesivos controles burocráticos, muchas veces duplicatorios e ineficaces, y c) la restringida autonomía de las empresas públicas que

obstaculizaba la toma de decisiones estratégicas para su operación y desarrollo.

Una evaluación de conjunto de las reformas en sus aspectos sustantivos lleva a la conclusión, de que ellas significaron un retroceso en relación al texto original de la Constitución que confería al Estado la posibilidad de imponer a la propiedad las modalidades que dictase el interés público. Este cambio, aparentemente intrascendente y sólo nominal, fue el factor decisivo de una suerte de "autolimitación" estatal. Ciertamente queda reservado al Estado solo el derecho de establecer los criterios de orientación y promoción, si bien de un modo contradictorio se define expresamente la rectoría estatal sobre el desarrollo. Es decir, el Estado sólo podrá inducir conductas en los particulares, pero intervendrá limitadamente en las modificaciones del régimen de propiedad en áreas de la economía en las cuales el texto original de la Constitución lo permitía. El aspecto más controversial y también más ambiguo de las modificaciones al Artículo 27 es el referido a la acotación de las áreas estratégicas: petróleo, petroquímica básica, electricidad y la energía nuclear y deja a los programas sectoriales la definición en las áreas prioritarias, en ello estriba precisamente la autolimitación estatal.

La impresión que dejan las reformas es que el gobierno no fue exitoso en estas materias. La introducción con rango constitucional de las nociones de "actividad estratégica" y "prioritaria" fue en realidad poco feliz, entre otras cosas porque lo prioritario quedó de nuevo al amparo de la discrecionalidad administrativa y política del Ejecutivo. A la vez, la planeación nacional, también consagrada constitucionalmente, junto con el sistema de planeación prescrito por la ley respectiva, no fueron capaces de inducir una participación social efectiva, entre otras cosas porque esas participaciones no cuentan con garantías mínimas de eficacia, y el conjunto del proyecto de actualización estatal, que no puede hacerse sino en relación con el resto de la sociedad, quedó si no a la deriva si a expensas de las urgencias y los litigios de corto plazo.

Es probable que el pensamiento constitucional mexicano recomiende abandonar las nociones referidas. Por lo pronto, tendrá que abordar la cuestión indefinida de las llamadas actividades prioritarias, mas que creando una "parcela" para la injerencia directa, mayoritaria o no del Estado, definiendo procedimientos racionales y operativos, sujetos al control institucional y legal, para decidir formas, tiempos y tipos de asociación entre la inversión privada y la estatal.

No cabe duda que la base del Estado es la administración pública, y en ella están acumulados los

instrumentos de que dispone el Estado para su gestión. Sin una buena administración, que además es fundamental para la democracia, se da lugar a la formación de un sistema de presiones corporativas más próximo al patrimonialismo y clientelismo que a un sistema de dominación legal (Weber). Cuando el Estado intenta introducir reformas para racionalizar, mejorar la eficiencia o de convencer a la ciudadanía que la administración está a su servicio, se vuelve una tarea inalcanzable, sino existen las instancias administrativas pertinentes, además las mismas reformas se pueden frustrar o tomar un sesgo antidemocrático.

El tema de la administración es clave políticamente para potenciar la reforma, o los ciudadanos y los grupos organizados de la sociedad perciben que esa administración, que dicho sea de paso absorbe una parte importante de los recursos fiscales, está a su servicio, o no habrá conciencia democrática asentada en la sociedad. Las burocracias y los políticos también deberán comprometerse una auténtica administración moderna y eficiente, para aplicar y poder realizar las reformas (J. Prat 84).

Es obvio que la renovación del marco legal y administrativo es insuficiente por se para el logro de la modernización. Sin embargo, no se trata de oponerse a la realización de reformas legales, sino de inscribirlas en la perspectiva de la construcción de "un nuevo trato" en el cual basar el crecimiento sostenido. La privatización o desincorporación de empresas públicas tendría así que discutirse en un contexto de política económica derivada del marco planificador, y de manera más concreta debería formar parte de un paquete de políticas específicas, en especial vinculadas al desarrollo industrial, que asumieran de modo expreso las peculiaridades de las estructuras de mercado, así como las exigencias que trae consigo la, o las, "apuestas tecnológicas" que México tiene que hacer para modernizar su economía y por lo menos modular su inserción en el mercado internacional.

#### 4.3.2. Los objetivos de la política oficial de reestructuración de la gestión estatal.

El gobierno de Miguel de la Madrid desarrolló una nueva concepción de corto y largo plazos con el propósito de revisar la política que el Estado había instrumentado anteriormente. Lo nuevo consistió en una concentración estatal en áreas definidas como estratégicas, y la consolidación en prioritarias. Este fue el marco de referencia formal para justificar la contención estatal y la revisión permanente de su participación en aquellas ramas de la economía que no forman parte de ninguna de las anteriores, es decir, la selectividad debería ser criterio importante.

En el PRONAFICE se reconoció explícitamente esa nueva concepción. Se afirma el papel del mercado y su vigencia, y se señala que la participación del Estado en la economía no desplaza al mercado sino que sólo orienta selectivamente, reforzando los mecanismos de mercado que produzcan señales débiles de precios, demanda y rentabilidad sociales en un sistema de economía mixta de mercado.

Además se señala que la participación estatal será esencialmente de inducción y fomento; y sólo será directa excepcionalmente, y en última instancia, cuando los intereses nacionales; lo justifiquen y se evaluará permanentemente la persistencia de las condiciones que hacen necesaria esta intervención o que permita su retiro. Por último, se apunta que la participación directa se hará con criterios de racionalidad y eficiencia, buscando la complementación con el sector privado a través de la programación de su inversión y producción, y utilizando la capacidad de compra para orientar la demanda.

La nueva política de contención estatal recomendó las restricciones por que: primero, para evitar competencia por recursos financieros con el sector privado, mas aún en un contexto de restricciones financieras; segundo, para administrar, evaluar y controlar mas eficientemente un sector público compacto, y evitar ineficiencias y desviaciones en el uso de los recursos; y tercero, crear confianza y credibilidad entre los representantes del sector privado nacional y extranjero.

En síntesis la nueva política busco una racionalización del sector público a través de una reducción drástica de su participación directa en la economía. Este objetivo permitiría además: a) disminuir el peso de los subsidios y transferencias del gobierno federal a la empresa pública para apoyar el saneamiento de las finanzas públicas y al cumplimiento en el corto plazo de las metas de déficit público; y b) convertir al sector paraestatal en un proveedor creciente, eficiente y rentable de los de insumos de amplia difusión que demanda toda la economía.

En este punto conviene tener presente que en realidad la ampliación estatal ha sido siempre limitada, explicándose su crecimiento reciente de los años setenta sobre todo por la importancia coyuntural del petróleo o por la absorción, también coyuntural, por parte del Estado de empresas previamente privadas que estaban problemas financieros o de otro tipo. Temese en cuenta que, por una parte, la participación del sector público en el PIB fue de 23.3% en 1982, a 20.4% en 1986, incluyendo el petróleo. Si se excluye el petróleo, esa participación pasa de 13.3% a 13.1% para los mismos años. Y como hemos señalado en otra parte la

dimensión de la participación estatal mexicana se ubica alrededor de los promedios internacionales..

#### 4.4. Algunos resultados de la reestructuración de la gestión estatal.

##### 4.4.1. El ajuste de las finanzas públicas.

El ajuste y racionalización del sector público fue un factor clave para el cumplimiento de las metas de política económica, es más se puede afirmar que se subordinó en buena medida a este propósito.

El ajuste de las finanzas públicas pasó por una contracción del gasto público que afectó principalmente a su componente programable, es decir, el destinado al consumo y a la inversión, tanto el del gobierno federal como el del sector paraestatal. En el primer caso, los renglones más afectados fueron el del consumo, el de transferencias reflejando una fuerte pérdida en su participación en el PIB, así como en los gastos de capital que se redujeron hasta el 3% del PIB. En efecto, el resultado de esa política significó que el gasto programable se redujera de 26% del PIB en 1982 a 20.5% en 1987, caída sin precedentes que tuvo grandes repercusiones en su composición: disminuyó la inversión pública en términos reales en casi 50%, el gasto social total y especialmente el per capita sufrió también una disminución.

La política contraccionista sin embargo no mejoró la situación de las finanzas públicas en relación al crítico año de 1982 y las metas oficiales en la materia no se cumplieron pues hasta 1987, antes de la firma del Pacto de Solidaridad, el nivel de déficit fiscal fue similar al de 1982, y el efecto benéfico sobre el ahorro público fue marginal, pues el superávit primario sólo fue capaz de financiar una tercera parte del pago de intereses de la deuda pública..

En efecto en los tres primeros años en que se aplicó la anterior política, el déficit público tendió a reducirse como resultado de la contracción, así entre 1983, 1984, y 1985 el déficit público decreció situándose en un nivel promedio de 8.4% del PIB. Sin embargo a partir de 1986 el déficit financiero del sector público tendió a elevarse alcanzando en 1986 un nivel del 16% del PIB. Tendencias que sólo pudieron contenerse con una mayor contracción fiscal, pues en el año de 1988 se redujo el gasto programable aprobado en el presupuesto de 22% del PIB a 20.5% para reforzar la austeridad, y con la firma del pacto (PSE).

Efectivamente el gasto para servir la deuda interna y externa por parte del gobierno federal aumentó de manera extraordinaria. En este renglón ganó una participación en la estructura del gasto que pasó de 19.2% en 1981 a cerca de 50% en 1986, lo que significó un incremento de su participación en el PIB de 5.5% a 13.8% en 1986 (Hernández y Puente, 88). Por su parte, el déficit financiero no pudo abatirse, pues a pesar de haberse alcanzado un superavit primario, la excesiva carga de la deuda pública que pasó del 11.8% en 1981 a 19.6% en 1987 consumió buena parte de esos esfuerzos.

Por lo que se refiere a la estructura de recaudación siguió mostrando a lo largo del sexenio una alta dependencia de los ingresos petroleros y el rezago de la tributación de los rubros no petroleros se agudizó. Los ingresos tributarios y no tributarios mostraron rigidez, y apenas si fue compensada por el mayor dinamismo relativo de la tributación indirecta a partir de las modificaciones al impuesto al valor agregado. La estructura fiscal muestra una tendencia a apoyarse principalmente en los impuestos indirectos (vía el impuesto inflacionario) a costa de los gravámenes directos. El impuesto sobre la renta perdió importancia en el PIB y se apoyó cada vez más en la tributación de las personas físicas y no en los ingresos de las sociedades mercantiles (Hernández y Puente, 1988).

En la recaudación del sector paraestatal, la estructura de los ingresos siguió dependiendo de los ingresos de PEMEX. Los ajustes a precios y tarifas apenas si compensaron las eventuales disminuciones de este tipo de ingresos dependientes de los precios internacionales del petróleo.

El superavit primario alcanzado y mantenido prácticamente desde 1983, no se debió sin embargo a un efectivo saneamiento fiscal, ni mucho menos a una evolución favorable de los ingresos públicos, por el contrario la explicación se localiza en la severa contracción del gasto y el incremento de precios y tarifas.

En materia de transferencias y subsidios hubo una tendencia a su disminución explicada en parte por la austeridad en el gasto como también a programas de saneamiento financiero. La reducción de estos rubros fue significativa pues en 1982 habían alcanzado una participación en el PIB de 8.1% y para 1988 de solo 5%, lo que significó una caída en términos reales para el periodo de 42.0%. El mayor ajuste se realizó en las transferencias otorgadas a las entidades públicas, cambiando su composición y estructura porcentual y la reducción de su ritmo de crecimiento. La explicación de estos cambios se localiza en la caída real de las inversiones del sector paraestatal, los aumentos de los precios y tarifas, y



algunas mejoras operativas a través de los llamados programas de saneamiento financiero, a través de la absorción de pasivos por parte del gobierno federal. Para finales de la administración de Miguel de la Madrid las transferencias del sector paraestatal controlado presupuestalmente, excluyendo a PEMEX, se abatió significativamente, al pasar de 23.8% del déficit total del sector público en 1982 al 12.7% en 1987 (Tamayo, 88 p.12).

Finalmente por lo que se refiere al impacto de la privatización sobre el déficit público fue realmente pequeño, como lo ilustra la comparación entre los 31 billones de pesos de déficit público en 1987 y los ingresos obtenidos por la venta de empresas de poco menos de un billón de pesos. El gobierno fue aclarando en el tiempo que la privatización no tenía como propósito ayudar a financiar el déficit, sino avanzar en la racionalización del sector público.

#### 4.4.2. La reducción del tamaño del sector paraestatal. Privatización y desincorporación.

El cambio estructural en el sector paraestatal fue concebido como una reducción de su tamaño a través de la desincorporación de entidades no estratégicas o prioritarias, y la consolidación de estas últimas. El discurso oficial sostuvo adicionalmente que se buscaría aprovechar las potencialidades del sector en la promoción, regulación y dirección del desarrollo a través de :

- continuar participando en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios,
  - apoyar la integración del aparato productivo,
  - modernización de la empresa pública,
  - estimular la descentralización económica y finalmente,
  - fortalecer el financiamiento sano del desarrollo.
- (Cuadernos de Renovación Nacional, IV, 88).

El proceso de ajuste del sector paraestatal siguió cuatro cursos de acción (Laris 87 p.162): se venden empresas que tienen viabilidad económica y que no están ubicadas en los campos delimitados para la participación del Estado, se liquidan entidades que ya cumplieron su función, que no tienen viabilidad económica y cuya cancelación no afecta la oferta, se transfieren a gobiernos estatales empresas cuya operación solo tiene impacto local y resultan indispensables para orientar el desarrollo regional, se fusionan entidades cuya operación integrada a otra resulta más conveniente por razones de carácter técnico y económico.

Estos mecanismos constituyeron los instrumentos más importantes de reestructuración, por su magnitud en términos de número de empresas, y por su impacto sobre la

producción, la inversión y el empleo. El resultado combinado de las cuatro acciones señaladas significó la transferencia de 236 entidades. En consecuencia, de las 829 entidades en operación fueron puestas en venta 44, otras 22 se encontraban en 1988 en liquidación o extinción, 10 fueron transferidas y se decidió fusionar otras 18. De las 141 entidades que no operaban se pusieron en proceso de venta 3, se fusionaron 2, se transfirieron 7, y se liquidaron 81 (Tamayo 88 y Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento 89).

Dentro de la política de reestructuración un programa específico que adquirió relevancia fue el Convenio de Rehabilitación Financiera y Cambio Estructural, suscrito por el Gobierno Federal y las entidades que participaron. En el se definió un marco general de objetivos y acciones, con base en los cuales la administración de la empresa propone los compromisos programáticos cualitativos y cuantitativos que considera puede alcanzar, en aspectos como producción, penetración en el mercado, exportaciones, índices de eficiencia y productividad, avance de inversiones y resultados financieros. Como contraparte, el Gobierno Federal se compromete a aportar recursos para nuevas inversiones, así como asumir pasivos que superan la capacidad de pago de la entidad. Este mecanismo contribuyó a lo largo del sexenio a abatir el nivel de transferencias al sector paraestatal de 2.7% del PIB en 1982 a 1.5% en 1987 (Tamayo 88 y Velasco 88).

Las instancias que participan en el proceso administrativo de las acciones diversas de desincorporación son: la SPP a la cual le corresponde someter a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, con base en un dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, la desincorporación de las entidades de la Administración Pública Federal y, en su caso, expedir resoluciones que autoricen el inicio de los procesos respectivos. A las diferentes Coordinaciones de Sector les corresponde identificar a las entidades paraestatales que podrían ser objeto de desincorporación. Asimismo, proponen a la SPP, en el seno de la Comisión Intersecretarial, los procesos de las entidades agrupadas bajo su sector cuya desincorporación se haya estimado conveniente (Artículo 32 de la LEFEP y Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación). (Cuadernos de Renovación Nacional IV, 88 y Pagaza 88).

El proceso de desincorporación ha tenido tres etapas: 1983-1985, 1985-1987 y 1987-1988. Durante estas tres etapas se sujetaron a liquidación entidades ubicadas, entre otras, en las áreas azucarera, minera, construcción, servicios financieros, y de esparcimiento, otras en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, algunas más en el servicio de transporte, finalmente, otras en áreas

de servicios inmobiliarios. En las entidades objeto de extinción, la desincorporación abarcó las áreas de actividades culturales, de desarrollo turístico, de servicios administrativos y financieros para la construcción de conjuntos habitacionales.

Algunos de los aspectos puntuales de la privatización de empresas públicas por distintos sectores de la Administración (Informe de avance del proceso de enajenación de acciones del Gobierno en empresas paraestatales, SHCP, enero, 1988) son los siguientes:

- La industria paraestatal vendió al concluir el año de 1987, el mayor número de empresas (79), entre las que se encontraron Aviantrán Mexicana, S.A., Bolsas y Artículos de Papel, S.A., el Grupo Cementos Anahuac del Golfo, el Grupo García Crespo, el Grupo Prodsosmex y Renault de México, S.A.. Este sector representó también el mayor número de empresas por vender (31), que comprendió a empresas como la Electrometalúrgica de Veracruz, S.A., AMMSA, Fábrica Nacional de Máquinas y Herramientas, S.A. de C.V., Hules Mexicanos, S.A., y Cia. Azucarera La Concepción, S.A.
- El sector turismo siguió a la industria paraestatal en número de entidades vendidas (17) entre las que se cuentan la Nacional Hotelera, S.A. y Hoteles El Presidente, S.A., y en proceso de venta (14).
- Agricultura y Recursos hidráulicos vendió a fines de 1987 5 empresas entre las que se encontraban la Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A. y Alimentos del Fuerte, S.A. de C.V., y en proceso de venta 13.
- Comunicaciones y transportes vendió Turboreactores, S.A. de C.V. y parte de Compañía Mexicana de Aviación, S.A.
- Otras áreas como el Departamento del Distrito Federal, Pesca y Hacienda vendieron Club Deportivo Atlante, Productora Nacional de Redes y Acciones Bursátiles SOMEX respectivamente.

CUADRO 4-2. DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES  
DICIEMBRE DE 1982 A JUNIO DE 1988

Universo inicial (Dic. 82)		1,155
Entidades creadas		59
Universo paraestatal		1,214
Entidades sujetas a proceso de desincorporación	717	
Desincorporadas por acatar los dispuesto por la Ley Federal de Entidades Paraestatales	48	765
Universo actual		449

Fuente: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

En lo que se refiere a los grupos que adquirieron empresas, el sector privado ha sido quien más ha comprado mientras que el sector social ha tenido una presencia casi testimonial.

CUADRO 4-3. PROCESO DE ENAJENACION A TITULO ONEROSO DE LAS ACCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL EN EMPRESAS PARAESTATALES NO ESTRATEGICAS O PRIORITARIAS			
Sector	Vendidas	Por vender	Total
Industria paraestatal	79	31	110
Secretaria de turismo	17	14	31
Agricultura y R.H.	5	13	18
Comunicaciones y Trans.	2	0	2
Departamento del D.F.	1	0	1
Pesca	1	0	1
Secretaria de H. y C.P.	1	1	2
No sectorizadas	0	1	1
Total	106	60	166
Porcentaje	64%	36%	100%

Fuente: S.H.C.P., Informe de avance, Enero 4 de 1988.

En lo que toca a las empresas vendidas (y comprendidas en el Informe antes citado) y actualizando su valor al 4 de enero de 1988 y según el tipo de cambio vigente, el volumen de las operaciones arrojó un valor de 422,508.8 miles de dólares (tipo de cambio 2200 por dólar) que corresponde a 929,519.4 millones de pesos. Por otra parte, en 9 casos de esas ventas, fue necesario asumir pasivos bancarios y con terceros, así como cubrir adeudos laborales y fiscales. El monto de las erogaciones por ese concepto alcanzó la cifra de 61,839.5 millones de pesos.

CUADRO 4-4. TRANSFERENCIAS EN VENTA		
Al sector privado	90	85%
Al sector social	16	15%
ORIGEN DE LOS INVERSIONISTAS EN LAS COMPRAS DEL SECTOR PRIVADO		
Inversión nacional	81	90%
Inversión extranjera	9	10%

Fuente: S.H.C.P., Informe de avance, Enero 4 de 1988.

CUADRO 4-5. MONTO ACTUALIZADO DEL VALOR DE LAS VENTAS			
	Valor nominal M.N.	Valor histórico Dlrs.	Valor actualizado M.N.
SHCP	491,263.9	336,172.0	739,578.9
FONATUR	25,331.0	54,184.0	119,204.8
SEMIP	5,122.2	32,152.8	70,736.1
	521,717.1	422,508.8	929,519.8
GENERACION NETA DE RECURSOS			
			Millones
Valor de las ventas			929,519.4
Pasivos			61,839.4
Valor neto (M.N.)			867,679.9
Valor neto (Dolls. \$2,200 x D11)			394,400.0

Fuente: S.H.C.P., Informe de avance, Enero 4 de 1988.

#### 4.4.3. La reestructuración de la industria paraestatal.

La estructura de la industria paraestatal cambió significativamente entre 1970-1984. La industria manufacturera propiedad del Estado aumentó su participación en el total del valor de la producción estatal hasta el año de 1975, llegando a significar dos tercios de este valor. En adelante las actividades primarias vinculadas a la extracción de petróleo y gas natural incrementarán rápidamente su presencia, llegando a alcanzar alrededor del 50% del valor de la producción estatal en 1983-1984. A mismo tiempo, la industria eléctrica perdió importancia relativa frente a la petrolización creciente de las actividades productivas del Estado. En la minería la presencia estatal entre 1980-1984 tuvo un promedio de 80% del total de la producción de esa rama, si excluimos el petróleo, la participación se reduce hasta un 15% concentrado en mineral de hierro y algunos minerales no metálicos.

En la industria el Estado participaba con más de 400 empresas en 1982, en 1985 había disminuido a menos de 300 y a la fecha se está acercando a la meta de fin de gobierno de 173. Las características de participación son: a) un amplio predominio en insumos de uso generalizado, b) más del 80% se encuentra concentrada en solo 7 actividades (petróleo, química básica, fertilizantes, siderurgia, azúcar, envasado de pescado y mariscos y vehículos automotores), y c) por tipo de bien, los de consumo duradero

son los únicos que han aumentado su participación en la producción estatal (Casar y Peres 88).

La industria paraestatal es quien ha sufrido el mayor número de desincorporaciones hasta 1987 alrededor del 40% del total del universo que comprendía en 1982. A finales de 1987, la participación del sector paraestatal en la industria se limitaba a 153 de las 412 de 1982.

Estas desincorporaciones han significado reducciones importantes de la participación estatal por ramas, así en la industria manufacturera fue de 31.5% y en la minería (excluyendo petróleo y gas) de 29.9% (Gazca, 89).

Tal vez sea preferible, por lo pronto, y en estas condiciones, reconocer que la reestructuración industrial, que pasa por la del sector público, es un elemento que le da racionalidad a la privatización en curso, pero tendría también que aceptarse que en la práctica estatal todavía no hay nada de significación en la materia, y que por lo menos en la retórica estamos frente a una propuesta que, como otras de signo contrario en el pasado (las comunistas de los años treinta, las nacionalistas y populistas de todos los tiempos y lugares), "es ilimitada, indistinta, avasalladora y no se detiene en matices." Habría que buscar, frente a ello, el desarrollo de un pensamiento capaz de considerar racionalmente las opciones, "superar lo que ya sea indefendible, pero mantener lo que no sea preciso destruir y haya justificado su existencia" (García Cotarelo, 1987. P. 119).

Esto último conforma una condición fundamental para elaborar una efectiva estrategia de "esperanza", una "utopía realista" a partir de la cual encarar las carencias y hoyos negros financieros, productivos y sociales del presente y el futuro inmediato mexicanos (Cordera, 1989).

#### 4.4.4. Una apreciación global de los resultados de la reestructuración.

A la luz de los resultados mas globales la reestructuración del sector paraestatal que comprendió a las finanzas públicas, la reforma administrativa, la desincorporación o privatización, y la reconversión industrial de la empresa pública tuvo resultados desiguales en cada uno de esos rubros, si bien los mayores logros se obtuvieron en materia de finanzas públicas y reforma administrativa, aspectos que por cierto no estuvieron vinculados directamente a la privatización, pero el nudo "ciego" de la reforma fue no haber alcanzado el cambio estructural según la propia definición gubernamental. Los propósitos de racionalización del Estado a través del programa de desincorporación, y la reforma administrativa,

fue poco transparente, y más bien toda vez que se tomaban decisiones, éstas eran justificadas con un programa administrativo a posteriori, que casi nunca correspondía con las prioridades señaladas en el PND y en el PRONAFICE. Este punto lo ilustra el hecho de que fue hasta finales de 1986 cuando la Comisión Gasto-Financiamiento aprobó los criterios de desincorporación y de aplicación de recursos provenientes de la privatización

La realización o conclusión de proyectos que correspondían a las prioridades definidas en el propio sistema de planeación nacional, fueron sacrificados o pospuestos indefinidamente, aduciendo las restricciones financieras o el cumplimiento de las metas de saneamiento de las finanzas públicas. Este fue el caso de proyectos en materia de bienes de capital, petroquímica, equipo de transporte y obras de infraestructura básica en comunicaciones, transportes, electricidad y obras rurales.

En lo que se refiere al impacto macroeconómico de la privatización o desincorporación en su conjunto, parece haber avanzado de modo muy limitado. En particular, si se atiende a los indicadores macroeconómicos y se excluye el petróleo, poco parece haberse hecho. El peso de la desincorporación de todo tipos de entidades concluidos y por concluir representan 2.9% del PIB, si se excluyen empresas financieras el efecto es de 3.2%, y sin PEMEX 14.6%. En realidad, habría más bien que admitir que es poco lo que puede hacerse, salvo que se buscara una auténtica reversión desde el punto de vista constitucional.

La desincorporación de entidades para el conjunto del sector público ha significado hasta 1988 la desincorporación de 741 entidades de las 1155 que existían en 1982, se crearon 59 en el sexenio, y al final de la administración del Presidente de la Madrid el Estado controlaba 427 (Cuadernos de Renovación Nacional IV 88 y cuadro anexo).

Si atendemos a los indicadores principales de la participación estatal en el PIB, la formación bruta de capital fijo y el empleo los resultados son los siguientes. Entre 1975-1985 su participación en el PIB tuvo dos fases, la primera, de 1975 a 1983 en que su contribución aumento de 14.6% a 25.6% (todo el sector público) y la rama más dinámica fue el petróleo, si excluimos éste la expansión fue más bien moderada pues su participación sólo aumento en aproximadamente 1%, en la segunda fase, se muestra una retracción a partir de 1984, disminuyendo la aportación total del sector público a 20.4% en 1986.

En lo referente a la formación bruta de capital fijo las fluctuaciones fueron significativas, en efecto el sector público contribuyó con el 41.9% en 1975 y el 46.7%

en 1982, a partir de ese año y hasta 1986 la participación disminuyó hasta 33.5%.

El personal ocupado por el sector público mantuvo su participación relativa en el periodo, y solo a partir de 1986 se mostró una ligera disminución. El sector público dio empleo al 14% del personal ocupado en la economía nacional en 1975 y a 21.4% en 1985, hasta reducirse en 20.4% en 1986; en el sector paraestatal el comportamiento de este indicador fue el siguiente: 3.4% en 1975, 5.2% en 1984 y 4.2% en 1986.

CUADRO 4-6. PROCESO DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES AL 30 DE JUNIO DE 1988			
Tipo de procesos	Procesos autorizados	Procesos concluidos	Procesos pendientes
Liquidación	258	138	120
Extinción	135	102	33
Fusión	78	63	15
Transferencia	28	23	5
Venta	218	116	102
Subtotal	717	442	275
Por disposición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales	48	48	---
<b>TOTAL</b>	<b>765</b>	<b>490</b>	<b>275</b>

Fuente: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

#### 4.4.5. El futuro probable de la reforma.

El discurso que concebía al Estado como el principal agente del cambio económico, social y político no encuentra ya una correspondencia simple y/o unívoca con las nuevas tendencias internacionales y la realidad nacional; sin embargo es cierto que mantienen su plena vigencia un conjunto de regulaciones e intervenciones estatales indispensables para la marcha del conjunto del sistema. También es cierto que grupos de poder y opinión mantienen y seguramente mantendrán una política para conservar los mecanismos e instituciones estatales tradicionales que legítimamente han encontrado un lugar en la historia.



Pero también ha ganado consenso -en otros grupos de la sociedad estadistas o liberales- la idea según la cual el Estado se anquilozó y acumuló ineficiencias bajo el asedio de las corporaciones más o menos beneficiadas por las instituciones estatales. La fórmula según la cual a más Estado más progreso y equidad que había revelado fuerza y convocatoria, ha perdido, en el seno de la sociedad y ante el reclamo ciudadano, capacidad movilizadora y ya no tiene el mismo grado de credibilidad. El discurso basado en esa fórmula no ha resistido el embate neoliberal, ideológico y propositivo, este, en cambio, ha tenido la capacidad suficiente para presentar su cara exitosa en el logro de una reforma de cara a las necesidades de la ciudadanía y del equilibrio macroeconómico, y al mismo tiempo, de ocultar la de la reconcentración del poder y la ampliación de la desigualdad social.

El pensamiento estatista de la izquierda no ha sido, por su parte, capaz de renovar esquemas y propuestas concluidas en los sesentas. Una política tradicional y defensiva que recurra a medidas generales proteccionistas y subsidiadoras per se no será capaz de replantear los términos de un nuevo ciclo de crecimiento y sus nuevos pactos sociales. Por el contrario, para superarla se requiere impulsar la innovación, la flexibilidad y la adaptación económicas y sociales a las nuevas circunstancias más competitivas.

Estas últimas cuestiones implican cambios micro y macrosocioeconómicos muy complejos. Especialmente, un nuevo tipo de coordinación entre los sectores público y privado que permita acceder a un nuevo estilo de gestión estatal y de economía mixta más cooperativo y en este sentido coparticipativo. Estos cambios no son indolores, pues no es fácil alcanzar la necesaria redistribución del poder político y de los recursos económicos de unas áreas o agentes a otros más prioritarios y más productivos. Es también una tarea difícil conseguir una descentralización de la toma de decisiones que reconozca en su plenitud el pluralismo y la competencia política y económica entre los grupos.

En los años noventa es muy probable que se mantengan, primero, la tendencia política de fortalecer la alianza entre el sector público y privado, y segundo, la necesidad de encontrar un nuevo marco de definición a la economía mixta mexicana, en el cual se vayan diluyendo los que han sido los puntos más conflictivos para acceder a un "nuevo acuerdo" con los empresarios mexicanos. Convertir a la política de intervención estatal más selectiva, como uno de los mecanismos importantes de reestructuración de la gestión estatal, parecería ser lo más conveniente para el Estado mexicano, sin embargo, ello no evitará las confrontaciones dentro de la burocracia estatal, entre esta y las bases

sociales del corporativismo, y, por supuesto, los criterios de selección particulares no necesariamente coincidirán con los del sector privado.

Un ejemplo relevante de lo anterior, ha sido el proceso de privatización, que si bien ha tenido dificultades en su conducción e instrumentación en sus primeras etapas, en el momento en que comprenda a empresas consideradas prioritarias o incluso áreas definidas como estratégicas (petroquímica básica) y el Estado se convierta en participante minoritario, en distintas modalidades, que pueden ir desde el abandono total hasta mecanismos administrativos que permitan por esa vía solamente reducir su participación.

Otro punto de confrontación, aún en el marco de intervención selectiva, se localizará alrededor del papel que deberá jugar la empresa pública en la política industrial. Para unos grupos la E.P. debe reducirse a unas cuantas entidades que participen sobre todo por el lado de la demanda, para otros grupos, en cambio, la E.P. no debe limitarse a ese papel, sino por el contrario debe participar en la oferta con el propósito de impulsar la integración productiva y construir núcleos industriales estatales con capacidad para impulsar el crecimiento.

En ese contexto y desde una perspectiva amplia, las tareas de la sociedad y el Estado son simultáneamente políticas y económicas, y supone de entrada un fortalecimiento de ambas que se aleje de las salidas polares que en realidad obstruirían las potencialidades de la sociedad mexicana de construir un marco fluido de reformas.

Algunas de las grandes veredas para transitar hacia una sociedad más democrática y una economía más igualitaria en un contexto internacional más competitivo y desafiante son:

**Equilibrio.** La preponderancia del ejecutivo y en particular del presidencialismo debe ser balanceado, asignando una mayor capacidad de decisión al poder legislativo que limite las hoy excesivas atribuciones en materia económica que obstruyen el funcionamiento más democrático de la administración pública moderna. En toda reforma estatal el problema de cómo resolver el típico dilema entre participación y eficiencia en la toma de decisiones es ciertamente importante. Sin embargo es perfectamente plausible combinar un sistema presidencialista con una mayor presencia de las cámaras. Y en general de un fortalecimiento del sistema de partidos.

**Marco jurídico.** La normatividad y las reglamentaciones en distintos ámbitos de la vida social deben ser simplificadas y cada vez más transparentes no

unicamente como requisito de modernización, sino además como medio para garantizar seguridad jurídica y continuidad institucional a fin de evitar prácticas corruptas o clientelares.

En México resulta clave considerar el peso específico del patrimonialismo y del prebendalismo. Estos se perpetúan y amplifican en la medida en que la sociedad sea incapaz de delimitar lo público de lo privado y de no establecer el entramado institucional y la elaboración de las reglas a partir de las cuales crear y fortalecer la dimensión cívica y republicana sin la cual difícilmente transitaremos hacia la democracia. En ausencia de una administración pública moderna se contara con definiciones laxas de lo público, y en esas condiciones los grupos privilegiados de todo tipo serán crecientemente proclives a "privatizar" el espacio público del Estado.

En ese contexto es posible plantear una política que combine una estrategia de desarrollo de la sociedad con la inevitabilidad del desarrollo del Estado, no sería utópico llegar a convencer a la sociedad de que el desarrollo del Estado es compatible con la libertad individual.

Concertación. El fortalecimiento de la economía mixta no se identifica con el crecimiento del sector público, ni con la interferencia del Estado con las iniciativas legítimas de la sociedad civil, significa que el Estado garantice aumentar la participación democrática en los diferentes aspectos de la vida social y preservar el mandato constitucional de la rectoría estatal sobre el desarrollo, a través del control institucional de los poderes. No habrá reestructuración que por sí sola resuelva los acertijos provenientes de los deseos de modernización, y que pueda enfrentar los desafíos de la apertura y la competitividad externa. Tampoco puede aspirarse a que sea a través de ella como se logre un gobierno más sujeto a control y menos proclive al patrimonialismo o al abuso de la discrecionalidad. Lo que se requiere para ello, es una nueva institucionalidad en materia de concertación intersectorial, un corporativismo "societal" más que estatal y capular como el que ahora tenemos, así como una normatividad general que abra las puertas a un sistema de gobierno dispuesto, en realidad impuesto de ello como necesidad política básica, a dar cuentas claras y oportunas de sus actos. Esto permitiría empezar a constituir un "contexto de exigencias", políticas, institucionales y sociales, democráticas y corporativas, dentro del cual pudiera procesarse la posibilidad de combinar eficiencia económica con equidad social e independencia nacional. La reforma del Estado incluida la privatización de empresas y actividades tendría, en esta perspectiva, y sólo en ella un lugar legítimo en la agenda.

<p style="text-align: center;"><b>EPILOGO. EL FUTURO DE LA GESTION ESTATAL.</b></p>
---

### I. El contexto general.

Desde muy diversas perspectivas políticas y teóricas que hoy cuestionan genéricamente las privatizaciones que se llevan a cabo se comienza a reconocer, en mayor o menor grado, que hay muchas preguntas que las tradiciones nacionalizadoras o benefactoras no responden adecuadamente. Para empezar la propiedad estatal no es ya garantía universal ni de eficacia y ni siquiera de justicia social. Más aún como lo muestra la experiencia internacional reciente lo que tiene sentido histórico y transformador no es tanto a la propiedad cuanto la posibilidad de generar nuevas relaciones sociales que hagan factible una compatibilidad dinámica entre eficiencia económica, innovación y control público y social de la producción y distribución de bienes y servicios.

Como lo ha planteado Robin Murray a partir de la experiencia laborista inglesa: la ecuación convencional de socialismo a nacionalización más partido a parte de simplista es ambigua y no resuelve las cuestiones fundamentales del crecimiento, el bienestar y la democracia. (Murray, 89). Ello lo han reconocido, por su parte, los países del socialismo real con las profundas reformas a sus constituciones, en especial la restauración del régimen de propiedad privada y la restauración de ciertos mecanismos del mercado.

Sin embargo, no es fácil adelantar hoy conclusiones al respecto. La nueva ortodoxia, por una parte, no ha sido capaz de superar sus inmediatas paradojas, entre otras la de buscar en el estado el instrumento para llevar a cabo una de sus divisas primordiales, es decir, la minimización del propio Estado. Por su parte, países y estados por igual, grupos vinculados al favor o la protección estatal, así como corrientes de pensamiento que parten de la necesidad histórica y estratégica de la intervención estatal para el desarrollo, se rinden tocos a la evidencia de las incapacidades estatales para reorientar el crecimiento, atenuar la desigualdad o reducir el despilfarro y la corrupción públicos.

Es claro, entonces, que el tema, tanto desde el punto de vista estratégico, es decir, de la reestructuración de gran aliento, como de las políticas frente a la inestabilidad interna y externa, requiere coordenadas analíticas e ideológicas que no siempre se hacen explícitas. Habría que empezar su tratamiento advirtiendo que no hay ley

exterior o histórica, ni necesidad intrínseca alguna, que determinen de manera férrea la actualidad de una reversión total de la gestión estatal dentro del arsenal de la conducción o regulación de la economía por parte del Estado. En particular, conviene plantear que tanto desde el punto de vista económico como desde el de la propia teoría democrática, no hay un tamaño "óptimo" del estado. En consecuencia, los alcances de las acciones estatales, de sus intervenciones y ampliaciones, así como de sus varios retraimientos, en la producción económica al igual que en otros planos del quehacer político y social, cambian en el tiempo y no siempre ni en todo lugar tienen la misma dirección.

Las decisiones sobre el Estado, entonces, no obedecen a ningún supuesto modelo universal, positivo o normativo, sino a necesidades sociales y proyectos políticos que son puestos en acto por el propio Estado. Como es sabido, esto último tiene siempre lugar en una matriz compleja y multivariada de relaciones de fuerza, tanto en el nivel macrosocial como en el interior de las instituciones estatales, cuyos operadores y administradores pueden desplegar una capacidad de iniciativa autónoma que no siempre se está dispuesto a reconocer, ni en la teoría ni en la práctica de las relaciones políticas. Por otro lado, como lo muestra precisamente el tema de la reforma del Estado, la acción y las decisiones estatales están siempre inscritas en, y condicionadas por, "contextos transnacionales que se modifican históricamente" (Skocpol, 1985). Lo privado y lo público, el Estado y el mercado, así, dan lugar en la realidad histórica internacional a combinaciones más que a polaridades, cuyo contenido y sentido específicos tienen estrecha relación con las coyunturas en que tienen lugar esas mezclas y permutas, así como con los antecedentes nacionales concretos (políticos, ideológicos, culturales, incluso geográficos). Cuando se les observa en detalle, las maneras de "salir" de la crisis de entre guerras, así como los perfiles que adoptaron los Estados de bienestar a partir de entonces, ilustran este peso de las coyunturas y de lo nacional a que se ha aludido, aunque el contexto estructural estuviera internacionalmente marcado por el azote de la depresión económica (Skocpol, 85).

El modo de evolución de la asistencia social y los sistemas de bienestar a lo largo del desarrollo capitalista, en especial las diferentes presencias y pesos que adquieren el Estado y la acción privada o grupal solidaria, refuerzan la idea sugerida arriba. Los híbridos son sobre todo la regla más que la excepción (Paci, 1987. Albert, 1988). A la vez, como lo ha expuesto magistralmente Alec Nove y hoy lo constatan perestroikas y reformas modernizadoras, el "modelo Universal" del socialismo soviético tiene que reconocer también los imperativos de las combinaciones, decisivas en cuanto a la naturaleza y las perspectivas del propio modelo.

Por lo demás, hoy los esfuerzos del pensamiento socialista se encaminan de modo expreso a revisar e identificar las relaciones operables entre la iniciativa estatal y la no estatal, entre el dirigismo y la asignación de recursos basada en la autoridad, por un lado, y las distintas formas de usar y distribuir recursos y riqueza que emanan de formas de propiedad privada o cooperativa, para el caso no estatal (Nove, 1983. Guerra, et.al. 1987). Con lo anterior no se quiere decir que se este frente a unos procesos indeterminados, fruto del azar. El del Estado y el mercado es un conflicto sin fin que recoge fenomenos tan vastos y profundos como es el de la ciudadanía y la construcción de las democracias modernas, pero que a la vez parece alcanzar plataformas y equilibrios relativamente duraderos. Tanto en el plano internacional como en el caso específico de México, tal vez podría hablarse de unas tendencias dominantes en torno a las cuales, sin embargo, se despliegan ciclos cortos y largos significativos. De aquí la futilidad de proclamar, bien el fin del mercado, bien la domesticación definitiva del estado, cuando no su abolición. De lo que se trataría, mas bien, es de entender la necesidad de contar con mecanismos politicoeconómicos fundamentales en torno a los cuales organizar el crecimiento y la existencia social, asumiendo de modo explicito las enormes potencialidades que pueden brindar las combinaciones nuevas entre los que podríamos denominar los mecanismos "paradigmáticos" de organización socioeconomica y asignación de recursos (Lindblom, 1977. Polany, 194).

Poner coto al mercado, configurar cristalizaciones de seguridad y defensa social en torno a lo publico, parecería dar cuenta de lo primero, es decir de lo tendencial, que tendría su soporte propiamente economico en las grandes concentraciones industriales y financieras de la corporación moderna y el papel decisivo que en cualquier alternativa real de gobierno tiene y tendrá la política economica y un "minimo tecnico historico" de intervención gubernamental en la economía. La fuerza de estas tendencias es ilustrada por la reciedumbre del mecanismo de bienestar británico, y del peculiar "Keynesianismo de guerra" del Presidente Reagan.

Revisar intromisiones estatales, dar curso a la "desconfianza frente al Estado", reintroducir o crear nuevas zonas mercantiles, buscar nuevas articulaciones de lo privado o lo grupal con lo publico-estatal, en favor de los primeros, etcetera, como se busca o se propone hoy en prácticamente todo el mundo, nos estaría hablando de esos ciclos que, en el caso de Gran Bretaña, Estados Unidos o Chile, ya habría que considerar como ondas de duración media que, además, todavía no conocen punto de inflexión. En todos los casos, estas oscilaciones van mas allá de la moda y encuentran probablemente uno de sus ejes fuertes en las peculiaridades de la crisis actual, en especial en el hecho, que recorre practicamente todas las formaciones económicas,

de que la cuestión decisiva radica en la productividad y en la oferta y no sólo en la demanda, como sucedió en 1929-1933. Consecuentemente, la reestructuración productiva, la forma o formas de organizar y dinamizar la producción, traen consigo de manera casi natural los temas relativos a la división y canalización de los esfuerzos económicos públicos y privados. Los efectos de la globalización, a su vez, se despliegan de manera múltiple en las exigencias acuciantes y objetivas en cuanto a las competitividades nacionales, las recetas del ajuste convencional difundidas por las instituciones multilaterales al calor de la crisis de la deuda, y en los liderazgos que ejercen o imponen las ideologías neoconservadoras vueltas gobierno. Es en este contexto, sumamente dinámico por lo demás, que la privatización tiende a volverse divisa internacional.

Se ha propuesto al desmantelamiento estatal como una operación epocal. En los términos de Madsen Pirie ese cambio equivale a una nueva revolución, que se ha extendido y profundizado por todo el planeta porque ha sido capaz de replantear los términos tradicionales entre lo privado y lo público, que recoge los intereses de la burocracia más que los de la sociedad. Este cambio, según el autor, junto con el reconocimiento de las ineficiencias en la operación del sector público, han favorecido en casi todo el mundo el clamor por el desmantelamiento estatal. Se trata, según esta perspectiva, de ir más allá de las "razones del ajuste" que promueven los organismos internacionales y los gobiernos de los países avanzados, para enfrentar la llamada crisis de la deuda. Estas y otras razones, de supuesta validez general o rigor técnico económico, sin embargo, no han sido capaces de pasar la prueba de la comparación entre naciones, ni en conjunto el examen lógico y de cara a la realidad económica de cada país, antes, en y aún después del ajuste.

La realidad nos ha mostrado, al margen de las ideologías, que ni el excesivo control de la economía, ni la mayor libertad contenida en el mercado serán suficientes por sí solos para restaurar la confianza entre los principales protagonistas económicos sobre un modelo único capaz de recrear el consenso y ganar la hegemonía social, más aún cuando los nuevos esquemas de reestructuración y sus correlativos pactos sociales aún no convencen sobre sus posibilidades reales para sortear la transición a lo desconocido y más precisamente la crisis. En ese contexto el Estado ha recibido presiones adicionales, porque sintetiza las contradicciones entre los diferentes agentes y las instituciones, y los conflictos entre la reforma interna y el proceso de integración con la economía mundial.

Esta mayor complejidad aconsejaría asumir una nueva óptica que coloque el acento no en los problemas que se polarizan, sino en la discusión de los temas concretos en los cuales podría establecerse un consenso: ¿Cómo y a través

de qué mecanismos se pueden evitar las ineficiencias en la gestión estatal?, y sobre todo de ¿qué modo la sociedad civil debe intervenir para evitarlas? La reestructuración de la gestión estatal, incluyendo algún tipo de privatización, es necesaria e irreversible, pero deberá captar la transición entre sus viejos y nuevos rasgos para adaptar creativamente las formas de producción y los arreglos sociales e institucionales y de responder a la pregunta clave: ¿Cuáles propósitos y normas de la gestión son los que la sociedad reclama? ¿Cuáles deben de ser los mecanismos de participación en la toma de decisiones y en la evaluación de los resultados de la aplicación, por el Estado, de los recursos de la sociedad, justamente para usarlos más eficientemente?

## II. El Estado y el futuro del desarrollo.

La incertidumbre asociada a la acelerada dinámica del cambio económico es el elemento característico para el futuro del desarrollo de la economía mundial, en esas condiciones no es fácil ni siempre realista fijarse objetivos rígidos y de muy largo plazo. En ese contexto el esfuerzo de crecimiento debe estar orientado no sólo por metas cuantitativas sino también por objetivos sociales que sean compatibles con la estrategia de reestructuración que se elija. En efecto la globalización de la economía mundial está influyendo decisivamente en el diseño de una estrategia de desarrollo dada la notable influencia alcanzada por la globalización económica en los aspectos financieros, productivos y comerciales que delimitan las posibilidades de reestructuración del crecimiento.

El papel que tradicionalmente habría jugado el sector público también cambio. La experiencia mostro que la efectividad del papel del gobierno no dependiera solo de su tamaño absoluto, o del grado de intensidad medido por el peso de diversos indicadores, sino de su orientación estratégica para cambiar pautas y patrones de inversión y consumo, y de la calidad de sus intervenciones e instituciones.

En ese contexto de cambio económico y reestructuración se sugieren algunos lineamientos sobre el papel del Estado en el crecimiento.

El crecimiento económico es condición necesaria para acceder al desarrollo social pero el crecimiento no se puede identificar con el desarrollo, por ello no se trataría de proponer una tasa de crecimiento predeterminada, sino antes tomar en cuenta las consideraciones para que ese crecimiento ocurra en las condiciones de mayor estabilidad posible y a los mas bajos costos sociales a fin de lograr



una mejora sustancial en la distribución del ingreso y con preservación y mejoría del medio ambiente. El estancamiento económico no crearía las condiciones para que la justicia social se cumpla.

El crecimiento económico orientado por la búsqueda de mejores pautas cualitativas favorece un entorno más estable institucionalmente, de elevación de la calidad de la vida y compatible con los desafíos contenidos en las nuevas relaciones internacionales. En ello juega un papel clave el Estado a través de su capacidad rectora del desarrollo.

Las perspectivas de crecimiento en el largo plazo han cambiado dramáticamente y no se pueden sostener bajo las condiciones que lo hicieron posible en la posguerra. Actualmente aumentar en un punto la tasa de crecimiento del PIB requiere, en general, de un mayor esfuerzo de la inversión orientada a la modernización y la ampliación de la planta productiva. La inversión necesita de una depreciación más acelerada para combatir la obsolescencia y preservar o mejorar la productividad y competitividad, la reposición de los bienes de capital no determina la elevación del potencial productivo de la economía. Otras exigencias del actual estilo de crecimiento como la preservación o mejoramiento del medio ambiente, y mejores condiciones de trabajo disminuyen la disponibilidad de capital para aquellas inversiones que sí amplían la capacidad productiva.

La presencia estatal en la economía deberá procurar el perenne perfeccionamiento del Estado social de derecho para acceder a una mejor articulación entre la organización económica y social de acuerdo a los intereses legítimos de la sociedad. El Estado social de derecho debe ser sensible y capaz de instrumentar las reformas necesarias y posibles para que a través de su rectoría se garantice en el derecho social el bienestar.

La rectoría estatal deberá ejercerse en una dirección crecientemente democrática que incorpore las demandas y necesidades de las mayorías y garantice la soberanía nacional. Ello pasa por una democratización en la toma de decisiones y mayor participación de las organizaciones sociales como efectivos contrapesos de los poderes del Estado, y evaluación y fiscalización de los instrumentos de planeación del desarrollo. La rectoría estatal reconoce la pluralidad de la sociedad, los intereses contradictorios y las metas comunes de los agentes económicos. La rectoría no es cancelación de intereses legítimos, sino regulación, administración y concertación de intereses que dejados en libertad generarían desequilibrios, desigualdad e inestabilidad. Las sociedades modernas requieren de mecanismos de concertación y negociación de intereses corporativos por encima del predominio de alguna de las

corporaciones. Es además evidente la íntima relación entre los distintos sectores y agentes de la economía como para postular su autogobierno, como si se trataran de cuerpos aislados del sistema. La dependencia recíproca plantea por el contrario la necesidad de crear y renovar tantas veces sea necesario los mecanismos de negociación para institucionalizar y democratizar la toma de decisiones y de este modo disminuir los costos sociales, económicos y políticos.

Esa rectoría estatal requiere de autonomía y descentralización frente a los intereses corporativos y regionales a fin de garantizar condiciones para el impulso de un proyecto nacional de desarrollo. El Estado requiere como correlato una sociedad también fuerte que no sólo demande protección tutelar, sino que refuerce su organización para aspirar a la democratización integral.

La rectoría estatal y el Estado fuerte no deben identificarse con centralización y burocratización. La intervención del Estado debe ser eficiente social y económicamente. La sociedad debe cuidar y demandar el cumplimiento de ese propósito. Las organizaciones sociales son las instancias mediadoras entre el Estado y los individuos, éstos deben expresar sus demandas a sus organizaciones para gestionarlas ante las entidades públicas a través de la concertación y división de tareas, sin atropellar los intereses individuales. Se requieren nuevos esquemas de concertación y acuerdo social, entre individuos, grupos sociales y Estado, de modo que éste no crezca indefinidamente sino hasta el punto que pruebe la eficacia de su gestión. Las mayores y cada vez más complejas demandas de la sociedad no deberán desbordar la capacidad del Estado para atenderlas eficientemente.

El Estado deberá a través de su rectoría en el desarrollo orientarse en las siguientes direcciones: jerarquización de las prioridades del desarrollo de acuerdo con una evaluación realista de sus posibilidades y capacidades; y en segundo lugar, perfeccionar los mecanismos de intervención estatal limitándose a lo necesario y a lo factible. La socialización de la inversión es compatible, y necesaria, con la mayor eficiencia del sistema.

En el capitalismo de nuestros días coexisten en diversos grados el mercado y el Estado. El primero es imprescindible como fuerza que coordina y descentraliza un conjunto diverso y complejo de decisiones políticas y económicas, fomenta la eficiencia, promueve el cambio estructural y eleva la competitividad; pero también es insuficiente porque conduce a una exacerbación de los desequilibrios inherentes del sistema, estimula la concentración de la riqueza y el agravamiento de la desigualdad, afecta los mecanismos de la competencia,

atiende sólo a señales provenientes de la rentabilidad financiera, y no a los aspectos sociales y del medio ambiente.

La participación del Estado en el desarrollo es necesaria e irreversible. El debate relevante es definir bajo qué propósitos y normas el Estado debe intervenir, en beneficio de quien deben utilizarse los instrumentos y recursos en manos del Estado, qué ventajas se obtienen, cómo evaluarlas, cómo se deben tomar las decisiones y cómo medir su eficiencia. Estas son las preguntas clave.

En general se pueden fijar como criterios de participación los siguientes: ésta debe ser premeditada y selectiva, correctiva e impulsora de decisiones que afecten a la economía mixta en su conjunto, apoyar los mecanismos acertados que han probado sus bondades y corregir las fallas. No es aceptable, ni una verdad absoluta, como a veces pretenden las versiones simplistas que sean criterios excluyentes: rentabilidad financiera y eficiencia, racionalidad y eficacia, etcétera.

El quehacer estatal y la planificación no pueden abarcarlo todo, no se pueden definir de una vez y para siempre los instrumentos, acciones y objetivos. Por el contrario deben ser revisados y seleccionados, para atender con sensibilidad a los cambios, y ser flexibles en las respuestas. Este quehacer debe ser racional, participativo, transparente y concitar el mayor apoyo social.

La dimensión del tamaño ideal del sector público y los mecanismos de intervención no se pueden fijar a priori y en términos abstractos. Por el contrario debe definirse considerando claramente: las posibilidades materiales reales y las que razonablemente se puedan abrir, la capacidad de organización y gestión de las intervenciones e instituciones; los acuerdos de concertación y corresponsabilidad con grupos específicos de la sociedad, y las posibilidades de descentralización de decisiones para hacerlas justamente más eficientes y eficaces. La mayor o menor participación estatal no podrá evaluarse sólo a través de un solo indicador económico o una postura ideológica, sino por medio de los objetivos y necesidades que pueda y deba cumplir. En materia de participación estatal la regla clara no es su disminución per se sino el ajuste entre lo posible y lo deseable, la rentabilidad financiera y social, y en fin el logro de los máximos beneficios sociales y de justicia con los menores costos económicos.

Los programas específicos de participación del Estado en el desarrollo deberán contar con un adecuado esquema de financiamiento que permita en los plazos prefijados concluir dicho programa, y ser capaz de generar los excedentes de

operación suficientes para garantizar su presencia y autonomía en el mediano plazo.

**CUADROS SOBRE PAISES  
SELECCIONADOS**

Cuadro 1. Participación de la empresa pública en la producción y la inversión.

198

		% participación en el PIB a costo de factores	Participación % en la FOCE
Promedio Mundial		9.4	13.4
Promedio Países Desarrollados		9.6	11.4
Promedio Países Subdesarrollados		8.6	27
-----			
Austria	1970-73	15.8	--
	1974-75	15.6	--
	1976-77	14.5	19.2
	1978-79	14.5	19.2
Francia	1970-73	12.2 (6.0)	15.4 (7.5)
	1974	11.9 (5.3)	14.0 (7.3)
	1975-77	-- (5.8)	-- (9.7)
	1978-81	-- (6.1)	-- (12.1)
República federal de Alemania	1970-73	--	12.3
	1974-75	--	14.5
	1976-77	10.3	12.3
	1978-79	10.2	10.8
Italia	1970-73	7.1	19.4
	1974-75	7.7	17.2
	1976-77	7.5	16.4
	1978-80	--	15.2
España	1974	--	12.3
	1977-78	--	14.5
	1979	4.1	16.6
	1980	--	15.6
Suecia	1978-79	-- (6.0)	15.3 (11.4)
Reino Unido	1970-73	10	16.3
	1974-77	11.3	18.7
	1978-81	10.9	17
India	1970-73	7.3	29
	1974-77	9.8	33.8
	1978	10.3	33.7
Corea	1970-73	7	21.7
	1974-77	6.4	25.1
	1978-80	--	22.8
Turcía	1970-73	8.1	22.6
	1974-77	5.8	23.5
	1978-80	5	27.5
Brasil	1968	--	14
	1980	--	22.8
México	1970-74	--	22
	1975-77	-- (6.1)	27.0 (21.8)
	1978	-- (7.4)	29.4 (23.5)

Fuente: Peter Short, op. cit. pp. 7 & 15.

Cuadro 2. Crecimiento del sector público, países seleccionados. 1970-1982.

País	Desembolsos del sector público como porcentaje del Producto Interno Bruto		Del cual son empresas estatales		Participación estimada de las empresas estatales en la inversión interna bruta	Déficit del sector público como porcentaje del Producto Interno Bruto	
	1970	1982*	1970	1982	1978-1980	1970	1982
Argentina	33	35	11	12	20	1	14
Brasil	28	32	6	11	39	2	17
Chile	41	36	5	10	13	5	2
Colombia	26	30	6	10	9	4	2
México	21	48	10	26	24	2	17
Perú	25	57	4	32	15	1	9
Venezuela	32	66	17	45	45	3	4
Promedio ponderado	28	42	9	19	29	2	9
Malasia	36	53	4	34	33	12	19
República de Corea	20	28	7	4	23	4	3
Francia	38	48	6	7	13	0.5	3
Japón	23	27	8	8	11	1.5	6
Suecia	52	66	4	6	11	2	10
Gran Bretaña	43	49	10	11	17	3	6
Estados Unidos	22	21	10	9	4	1	2

\*/ La cifra máxima para Argentina fue 42%, y para Brasil 35%; ambas corresponden a 1981.

FUENTE: Berg (1987).





Cuadro 5. financiamiento externo como porcentaje del gasto total.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
MUNDO	1.65	2.46	2.00	2.33	2.20	2.63	----
PAISES DESARROLLADOS	1.14	1.72	1.26	1.58	1.69	2.43	----
-E.U.A.	1.04	1.37	1.20	1.81	1.74	3.25	4.02
-ITALIA	0.48	1.27	1.30	0.86	1.19	0.51	----
-ALEMANIA	4.60	4.34	1.46	2.56	1.73	2.85	----
PAISES EN DESARROLLO	3.27	4.79	4.35	4.68	3.83	3.29	----
AMERICA LATINA	0.98	3.20	2.34	3.86	3.07	1.13	----

FUENTE: Government Finance Statistics Yearbook 1987, p. 38 y 39.

Cuadro 6. financiamiento interno como porcentaje del gasto total.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
MUNDO	10.35	10.52	12.81	15.40	13.58	13.88	----
PAISES DESARROLLADOS	9.97	9.68	12.06	15.91	14.11	13.43	----
-E.U.A.	12.21	9.59	14.00	21.85	18.14	17.88	16.51
-ITALIA	24.64	25.09	21.22	23.79	26.17	27.47	----
-ALEMANIA	1.34	3.01	4.80	3.69	4.18	0.70	----
PAISES EN DESARROLLO	11.52	13.12	15.14	13.82	11.95	15.27	----
AMERICA LATINA	9.59	14.43	21.52	18.89	15.61	22.48	----

FUENTE: Government Finance Statistics Yearbook 1987, p. 40 y 41.

Cuadro 7. Gastos en agricultura, silvicultura, pesca y caza con respecto del gasto total.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
MUNDO	2.39	2.37	2.53	2.78	2.27	2.53	----
PAISES DESARROLLADOS	1.45	1.46	1.85	2.08	1.48	1.95	----
-E.U.A.	1.24	1.26	2.32	2.98	1.72	2.64	3.31
-ITALIA	1.10	1.24	1.61	1.07	1.48	1.01	1.16
-ALEMANIA	0.49	0.34	0.33	0.31	0.33	----	----
PAISES EN DESARROLLO	5.51	5.39	4.78	5.11	4.88	4.46	----
AMERICA LATINA	5.81	5.69	4.48	5.35	3.57	3.39	----

FUENTE: Government Finance Statistics Yearbook 1987, p. 60.

Cuadro 8. Deficit o superavit global como porcentaje del PIB.

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
MUNDO	-5.0	-4.6	-3.3	-3.9	-3.4	-4.0	-4.5	-5.4	-6.1	----	----	----
PAISES DESARROLLADOS	-5.4	-5.0	-3.6	-4.0	-3.7	-4.2	-4.5	-5.3	-6.1	-5.2	-4.9	----
-E.U.A.	-3.1	-3.7	-1.1	-1.3	-0.4	-1.9	-1.7	-3.2	-5.4	-3.6	-3.7	----
-ITALIA	-3.6	-1.9	-1.9	-2.7	-1.7	-0.5	-2.9	-4.9	-4.0	-3.8	-3.3	----
-ALEMANIA	-6.1	-4.4	-2.9	-3.2	-3.4	-3.7	-4.6	-3.9	-3.3	-2.8	-1.8	-1.8
PAISES EN DESARROLLO	-3.3	-3.4	-2.5	-3.3	-2.5	-3.0	-4.4	-5.9	-6.0	----	----	----
AMERICA LATINA	-4.7	-3.6	-2.2	-3.1	-2.1	-2.7	-5.2	-7.2	-7.6	-7.5	----	----

FUENTE: Government Finance Statistics Yearbook 1987.

Cuadro 9. Participación del gasto público en el PIB en determinados países industriales, 1880, 1929, 1960 y 1985 (porcentajes).

AÑOS	Francia	Alemania	Japon	Suecia	Reino Unido	Estados Unidos
1880	15	10	11	6	10	8
1929	19	31	19	8	26	10
1960	35	32	18	31	32	28
1985	52	47	33	65	48	37

Fuente: Informe Banco Mundial, 1988.

Cuadro 10. Gasto total, ingreso corriente y déficit del gobierno central como proporción del PIB, 1972 y 1985, (porcentajes).

GRUPOS DE PAISES	Gasto total		Ingreso Corriente		Déficit	
	1972	1985	1972	1985	1972	1985
Países sub.	18.7	26.4	16.2	22.7	3.5	6.3
De bajos ingresos	..	20.8	..	15.4	...	5.8
De ingresos med.	21.7	27.5	19.1	24.0	3.3	5.8
Países indust.	22.2	28.6	21.6	24.1	1.8	5.1

Fuente: Informe del Banco Mundial, 1988.

Cuadro 11. Inversión del sector público (%) de la inversión total en algunos países, promedios de 1980 a 1985.

Turquia	68	México	31
Egipto	65	Peru	29
Argentina	58	Promedio (no ponderado)	
Colombia	40	doce países subdesa.	43
Corea	35	trece países desaa.	30

Fuente: ibid.

Cuadro 12. Asignación del gasto de los gobiernos centrales, por categorías económicas, 1980 (%).

Grupos de países	Formación de capital	Salarios	Otros Intereses	Subsidios
Industrializados	6	13	14	60
Ingresos med.	23	23	13	34
Ingresos bajos	16	16	17	39

Fuente: ibid.

Cuadro 13. Proporción del PIB que los gobiernos centrales asignan a las diversas categorías económicas, 1980, (%).

Grupos de países	Formación de capital	Salarios	Otros Intereses	Subsidios
Industrializados	2	4	4	18
Ingresos med.	6	6	3	8
Ingresos bajos	2	3	3	6

Fuente: ibid, (promedios y cifras redondeadas).

Cuadro 14. Producto interno bruto en países seleccionados. 1970-1987 (Tasa anual de crecimiento).

	1970-1975	1975-1980	1980-1986
ESTADOS UNIDOS	2.1	3.3	2.7
JAPON	5.3	5.0	3.7
ESPAÑA	5.5	2.0	1.7
FRANCIA	3.5	3.1	1.6
MEXICO	6.5	6.7	0.7
COLOMBIA	8.7	7.7	8.3
BRASIL	10.1	7.1	2.8

FUENTE: International Financial Statistics. FMI. Varios años.

Cuadro 15. Producto interno bruto en países seleccionados, 1970-1987.  
(1970=100).

	1970	1975	1980	1985	1986	1987
ESTADOS UNIDOS	100.0	111.1	130.5	147.8	153.4	158.2
JAPON	100.0	129.6	165.2	200.6	205.6	214.6
ESPAÑA	100.0	130.8	144.0	154.1	159.6	n.d.
FRANCIA	100.0	118.5	138.1	148.6	151.7	155.0
MEXICO	100.0	137.3	189.5	205.2	197.6	n.d.
COREA	100.0	152.0	220.5	317.7	354.9	394.3
BRASIL	100.0	161.4	227.3	247.5	267.8	n.d.

FUENTE: International Financial Statistics. FMI. Varios años.

Cuadro 16. PIB per capita en países seleccionados, 1970-1987.  
(Tasa media anual de crecimiento).

Año	1970-1975	1975-1980	1980-1986
ESTADOS UNIDOS	1.1	2.2	1.7
JAPON	3.9	4.0	3.0
ESPAÑA	4.4	0.9	1.2
FRANCIA	2.7	2.7	1.1
MEXICO	3.0	3.6	-2.0
COREA	6.8	6.0	6.7
BRASIL	7.3	4.0	0.5

FUENTE: Para el caso de Mexico Indicadores Economicos. Banco de Mexico.

Para el resto de los países International Financial Statistics. FMI. Varios años.

Cuadro 17. Evolucion de los precios al consumo en países seleccionados, 1970-1988.

AÑOS	1970	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ESTADOS UNIDOS	5.6	11.1	7.2	9.2	13.5	10.4	6.2	3.2	4.3	3.6	1.9	3.6	4.0
JAPON	7.6	11.8	4.2	3.7	7.7	4.9	2.7	1.9	2.3	2.0	0.6	0.0	0.7
ESPAÑA	5.7	17.0	19.8	15.7	15.6	14.5	14.4	12.2	11.3	8.8	8.8	5.3	4.8
FRANCIA	5.9	11.8	9.1	10.8	13.3	13.4	11.8	9.6	7.4	5.8	2.5	3.3	2.7
MEXICO	5.2	15.2	17.5	18.2	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7	105.8	159.2	114.2
COREA	16.1	25.3	14.5	18.3	28.7	21.3	7.3	3.4	2.3	2.5	2.8	3.0	7.1
BRASIL	22.3	29.0	38.7	52.7	82.8	105.6	97.8	142.1	197.0	226.9	145.2	229.7	682.3

FUENTE: Para el caso de Mexico, Indicadores Economicos. Banco de Mexico. Varios años.

Para el resto de los países, International Financial Statistics. FMI. 1987, 1988 y 1989.

Cuadro 18. Inversión en países seleccionados. 1970-1986.  
(Porcentaje del PIB).

	1970	1975	1980	1982	1986
ESTADOS UNIDOS	17.3	16.8	18.6	16.6	18.7
JAPON	39.1	32.8	32.3	30.1	28.1
ESPAÑA	24.5	26.5	21.2	19.8	n.d
FRANCIA	26.1	23.0	24.2	21.9	19.1
MEXICO	22.7	23.7	28.1	21.2	n.d
COREA	20.3	27.1	31.1	27.4	29.2
BRASIL	25.5	26.9	22.4	20.2	n.d

FUENTE: International Financial Statistics. FMI. Varios años.

Cuadro 19. Gasto total en países seleccionados. 1970-1987.  
(Porcentaje del PIB).

	1970	1975	1980	1982	1985	1987
ESTADOS UNIDOS	19.9	21.1	25.6	27.1	24.7	23.4
JAPON	11.4	14.7	18.4	18.5	n.d	n.d
ESPAÑA	18.3	20.8	27.1	30.0	34.3	n.d
FRANCIA	n.d	37.0	38.9	42.9	43.9	44.7
MEXICO	10.9	14.7	17.5	30.0	24.9	22.6
COREA	16.3	15.7	17.3	19.1	17.7	17.0
BRASIL	10.2	9.5	9.6	9.6	8.6	n.d

FUENTE: International Financial Statistics. FMI. Varios años.

Cuadro 20. Deficit público en países seleccionados. 1970-1988.  
(Porcentaje del PIB).

	1970	1975	1980	1982	1985	1988
ESTADOS UNIDOS	-1.1	-3.6	-2.9	-4.1	-5.4	-3.0
JAPON	-0.4	-5.0	-7.0	-6.6	n.d	n.d
ESPAÑA	-0.7	-1.8	-4.3	-4.9	-8.4	n.d
FRANCIA	0.5	-2.6	0.0	-3.1	-2.7	n.d
MEXICO	-1.4	-4.9	-3.1	-15.4	-8.0	-9.7
COREA	-0.5	-2.0	-2.2	-3.1	-1.3	n.d
BRASIL	-0.5	-0.5	-2.4	-2.7	0.9	n.d

FUENTE: International Financial Statistics. FMI. Varios años.

Cuadro 21. Evolucion de los precios al consumo en paises seleccionados 1970-1988.

Año	1970	1975	1978-1980	1980-1985	1985-1988
ESTADOS UNIDOS	5.6	11.1	7.4	5.5	3.2
JAPON	7.6	11.8	3.8	2.8	0.4
ESPAÑA	5.7	17.0	10.2	12.2	6.3
FRANCIA	5.9	11.8	7.9	9.6	2.8
MEXICO	5.2	15.2	15.3	64.5	125.2
COREA	16.1	25.3	15.0	7.1	4.3
BRASIL	22.3	29.0	40.8	148.9	298.4

FUENTE: Para el caso de Mexico, Indicadores Economicos, Banco de Mexico. Varios años.  
Para el resto de los paises, International Financial Statistics. FMI. Varios años.

Cuadro 22. Sector externo. Paises seleccionados. 1970-1988.  
(Miles de millones de dolares).

Año	1970	1975	1980	1985	1987
<b>ESTADOS UNIDOS</b>					
Balanza comercial	2.6	8.9	-25.5	-122.1	-160.3
Saldo en cta. cte.	2.3	18.1	1.8	-116.4	-153.9
<b>JAPON</b>					
Balanza comercial	4.0	4.9	2.1	56.0	96.5
Saldo en cta. cte.	2.0	-0.7	-10.7	49.2	87.0
<b>ESPAÑA</b>					
Balanza comercial	-1.9	-7.4	-11.7	-4.2	-13.0
Saldo en cta. cte.	0.1	-3.5	-5.2	2.9	-0.1
<b>FRANCIA</b>					
Balanza comercial	0.3	1.1	-13.4	-4.5	-9.2
Saldo en cta. cte.	-0.2	2.7	-4.2	0.9	-4.1
<b>MEXICO</b>					
Balanza comercial	-0.9	-3.3	-3.2	8.5	8.4
Saldo en cta. cte.	-1.1	-4.0	-7.2	1.2	4.0
<b>COREA</b>					
Balanza comercial	-0.9	-1.7	-4.4	0.0	7.7
Saldo en cta. cte.	-0.6	-1.9	-5.3	-0.9	9.9
<b>BRASIL</b>					
Balanza comercial	0.2	-3.6	-2.8	12.5	11.2
Saldo en cta. cte.	-0.8	-7.0	-12.8	-0.3	-1.5

FUENTE: Para el caso de Mexico se utilizo Indicadores del Sector Externo. Banco de Mexico. Varios años.  
Para los demas paises se utilizo International Financial Statistics. FMI. Varios años.

Cuadro 23. Deficit publico en paises seleccionados, 1970-1980.  
(Porcentaje del PIB).

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ESTADOS UNIDOS	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1
JAPON	-0.4	-0.2	-1.6	-1.6	-1.1	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0
ESPAÑA	-0.7	-1.1	-1.6	-1.6	-1.1	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0
FRANCIA	-0.5	-0.9	-1.6	-1.6	-1.1	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0
MEXICO	-1.4	-0.9	-0.7	-0.7	-1.1	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0
COPIA	-0.8	-0.9	-0.7	-0.7	-1.1	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0
BRASIL	-0.5	-0.8	-0.7	-0.7	-1.1	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0

FUENTE: International Financial Statistics. FMI. Varios años.

Cuadro 24. Producto interno bruto en paises seleccionados, 1970-1987.  
(Crecimiento anual).

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
ESTADOS UNIDOS	10.3	2.7	4.9	7.4	10.7	14.0	16.0	10.5	5.0	2.1	-0.8	3.7	5.6	3.7	6.6	3.0	3.0	3.1
JAPON	12.0	15.0	0.5	7.4	10.7	14.0	16.0	10.5	5.0	2.1	-0.8	3.7	5.6	3.7	6.6	3.0	3.0	3.1
ESPAÑA	11.7	14.8	14.4	7.4	10.7	14.0	16.0	10.5	5.0	2.1	-0.8	3.7	5.6	3.7	6.6	3.0	3.0	3.1
FRANCIA	10.9	14.8	0.0	0.4	10.7	14.0	16.0	10.5	5.0	2.1	-0.8	3.7	5.6	3.7	6.6	3.0	3.0	3.1
MEXICO	12.0	12.2	10.3	13.1	14.1	15.7	16.0	10.5	5.0	2.1	-0.8	3.7	5.6	3.7	6.6	3.0	3.0	3.1
COPIA	12.0	12.2	10.3	13.1	14.1	15.7	16.0	10.5	5.0	2.1	-0.8	3.7	5.6	3.7	6.6	3.0	3.0	3.1
BRASIL	12.0	12.2	10.3	13.1	14.1	15.7	16.0	10.5	5.0	2.1	-0.8	3.7	5.6	3.7	6.6	3.0	3.0	3.1

FUENTE: International Financial Statistics. FMI. Varios años.

Cuadro 25. Gasto total en paises seleccionados, 1970-1987.  
(Porcentaje del PIB).

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
ESTADOS UNIDOS	19.3	19.8	19.3	19.3	19.3	21.1	21.0	21.1	20.0	20.5	20.4	20.0	27.1	26.0	26.0	24.7	24.0	23.4
JAPON	11.4	11.9	12.1	12.9	12.9	14.0	16.0	16.1	15.0	17.9	19.4	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0
ESPAÑA	10.3	13.6	13.7	12.7	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0
FRANCIA	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
MEXICO	10.9	10.6	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4
COPIA	10.3	10.0	10.0	10.1	10.1	10.1	10.1	10.1	10.1	10.1	10.1	10.1	10.1	10.1	10.1	10.1	10.1	10.1
BRASIL	10.2	10.7	11.0	11.0	10.3	9.5	10.2	9.7	9.0	9.4	9.0	9.7	9.7	9.6	9.6	9.6	9.6	9.6

FUENTE: International Financial Statistics. FMI. Varios años.

Cuadro 26. Inversión en paises seleccionados, 1970-1986.  
(Porcentaje del PIB).

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
ESTADOS UNIDOS	17.0	16.7	16.4	16.1	16.3	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0
JAPON	14.1	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5
ESPAÑA	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
FRANCIA	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
MEXICO	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
COPIA	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
BRASIL	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0

FUENTE: International Financial Statistics. FMI. Varios años.



CUADROS SOBRE ECONOMIA  
MEXICANA

Cuadro 27. Producto interno bruto por actividad económica.  
(Tasa anual de crecimiento).

Denominación	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TOTAL	8.8%	-0.4%	-4.2%	3.6%	2.6%	-4.0%	1.7%	1.1%	2.7%
1. Agropecuario, silvicultura y pesca	6.1%	-2.0%	2.0%	2.7%	3.8%	-2.7%	0.3%	1.0%	14.1%
2. Minería	14.6%	8.7%	-0.9%	2.2%	0.1%	-4.3%	3.9%	1.6%	-0.7%
3. Industria manufacturera	6.4%	-2.7%	-7.8%	5.9%	6.0%	-5.7%	2.6%	2.2%	7.1%
4. Construcción	14.4%	-7.1%	-19.2%	5.4%	2.3%	-10.2%	1.9%	-5.1%	1.1%
5. Electricidad, gas y agua	11.6%	10.9%	-3.6%	9.6%	8.4%	2.9%	1.3%	6.7%	6.0%
6. Comercio, restaurantes y hoteles	10.6%	-0.9%	-7.5%	2.5%	1.2%	-6.8%	0.8%	1.2%	3.2%
7. Transp., almacenamiento y comunicaciones	10.1%	-7.5%	-2.6%	5.1%	2.7%	-3.5%	2.7%	2.8%	6.1%
8. Financieros, seguros e inmobiliarias	6.3%	5.0%	3.9%	5.6%	3.6%	3.5%	2.9%	2.6%	2.0%
9. Serv. comunales, sociales y personales	7.6%	3.5%	3.0%	2.5%	-0.2%	-0.7%	0.1%	0.4%	1.1%

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales. Varios años. INEGI-SPP.

Cuadro 28. Producto interno bruto por actividad económica.  
(Tasa anual de crecimiento).

Denominación	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TOTAL	8.0%	-0.0%	-4.0%	3.0%	2.6%	-4.0%	1.7%	3.1%
1. Primario	6.1%	-2.0%	2.0%	2.7%	3.8%	-2.7%	0.3%	1.0%
2. Industria	9.0%	-2.0%	-9.1%	4.9%	4.7%	-5.9%	2.6%	1.1%
3. Servicios	9.0%	0.4%	-2.4%	3.2%	1.3%	-3.0%	1.0%	1.4%

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México. INEGI-SPP. Varios años.

Cuadro 29. Producto interno bruto por actividad económica.  
(Estructura porcentual).

Denominación	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
1. Primario	8.2%	8.0%	7.9%	8.4%	8.4%	8.5%	8.6%	8.4%	8.4%
2. Industria	31.8%	32.6%	32.4%	33.7%	31.7%	31.7%	31.1%	31.4%	31.4%
3. Servicios	59.0%	59.1%	59.7%	60.8%	60.6%	59.8%	60.4%	60.0%	60.2%

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México. INEGI-SPP. Varios años.

Cuadro 30. Oferta y demanda global.  
(Tasa anual de crecimiento).

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
OFERTA	9.2%	-2.2%	-8.8%	5.9%	2.9%	-4.4%	1.7%	3.3%	4.4%
Producto interno bruto	8.9%	-0.6%	-4.5%	3.7%	2.8%	-4.0%	1.7%	1.1%	2.9%
Exportaciones	12.4%	-16.0%	-51.4%	49.3%	4.8%	-12.4%	4.5%	34.8%	20.7%
DEMANDA	9.2%	-2.2%	-8.8%	3.4%	5.4%	-4.4%	1.7%	3.3%	4.4%
Consumo	7.7%	1.3%	-6.6%	4.9%	3.0%	-1.5%	-0.2%	1.6%	5.0%
Inversión	14.9%	-18.1%	-27.4%	3.1%	10.3%	-22.6%	2.3%	13.3%	3.5%
Exportaciones	6.2%	13.7%	11.5%	12.7%	-4.5%	3.2%	9.8%	2.0%	3.1%

FUENTE : Indicadores económicos. Banco de México. Varios años.

Cuadro 31. Oferta y demanda global.  
(Estructura porcentual).

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
OFERTA	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Producto interno bruto	89.7%	89.4%	90.9%	95.2%	93.5%	93.1%	93.6%	93.4%	91.3%	89.9%
Exportaciones	10.3%	10.6%	9.1%	4.8%	6.5%	6.9%	6.4%	6.6%	8.7%	10.1%
DEMANDA	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Consumo	66.3%	65.4%	67.8%	69.4%	68.8%	68.8%	70.7%	69.2%	68.0%	68.3%
Inversión	23.3%	24.5%	20.5%	16.3%	15.9%	17.0%	16.0%	14.4%	15.7%	15.6%
Exportaciones	10.3%	10.0%	11.7%	14.3%	15.2%	14.1%	15.2%	16.4%	16.3%	16.1%

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales. Varios años. INEGI-SPP.

Cuadro 32. Participación de los sectores público y paraestatal en el PIB, en el empleo y en la formación bruta de capital fijo. (Porcentajes del total).

Año	En el PIB		En el PIB (excluido PEMEX)		En el empleo		En la FBCF	
	SECTOR PÚBLICO	SECTOR PARAESTATAL	SECTOR PÚBLICO	SECTOR PARAESTATAL	SECTOR PÚBLICO	SECTOR PARAESTATAL	SECTOR PÚBLICO	SECTOR PARAESTATAL
	1975	14.0%	6.6%	11.9%	2.9%	14.0%	3.4%	41.9%
1976	15.2%	6.5%	13.0%	4.3%	15.1%	3.6%	38.9%	24.6%
1977	16.4%	7.2%	13.2%	4.6%	15.3%	3.7%	39.8%	23.8%
1978	16.2%	7.7%	13.0%	4.5%	15.8%	3.7%	45.1%	28.6%
1979	16.9%	8.3%	12.9%	4.3%	16.4%	3.8%	43.8%	27.7%
1980	18.5%	10.6%	11.9%	4.0%	19.5%	3.6%	45.0%	28.7%
1981	19.1%	10.6%	12.6%	4.1%	16.0%	3.7%	46.3%	29.2%
1982	22.8%	14.3%	12.5%	4.0%	17.1%	4.1%	46.7%	30.0%
1983	25.4%	18.5%	12.0%	5.1%	18.8%	4.8%	44.5%	27.7%
1984	24.6%	17.6%	12.5%	5.5%	19.5%	4.8%	39.6%	n.d.
1985	22.5%	15.6%	12.4%	5.4%	19.5%	4.8%	35.5%	n.d.
1986	20.6%	14.0%	13.0%	6.4%	20.1%	4.8%	33.5%	n.d.
1987	21.8%	15.6%	12.7%	6.4%	20.1%	4.7%	n.d.	n.d.

n.d./ No disponible.

FUENTE: Sistema de cuentas nacionales. Cuentas de producción del Sector Público, 1980-1987. INEGI. SPP.

Cuadro 33. Composición porcentual del PIB del sector público.

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Remuneración de asal.	63.4%	67.0%	57.9%	44.6%	45.7%	49.8%
Imp.ind. menos subs.	17.3%	14.6%	19.4%	16.2%	20.1%	23.2%
Excedente B. de expl.	19.3%	18.5%	22.7%	39.2%	34.0%	27.0%

FUENTE: Cuentas de Producción del Sector Público. INEGI-SPP. Varios años.

Cuadro 34. Sector público. Cuenta de producción. (Tasa anual de crecimiento).

CONCEPTO	1981	1982	1983	1984	1985
PIB	13.0%	17.0%	5.1%	0.7%	-5.2%
Remuneración de asal.	19.4%	1.1%	-19.0%	3.6%	3.0%
Imp.ind. menos subs.	-4.9%	55.7%	-12.3%	25.0%	0.7%
Excedente B. de expl.	8.0%	44.0%	81.3%	-12.6%	-24.9%

FUENTE: Cuentas de Producción del Sector Público. INEGI-SPP. Varios años.

Cuadro 35. Sector Público. Producto interno bruto por sector institucional.  
(Tasa anual de crecimiento).

C O N C E P T O	1981	1982	1983	1984	1985	1985
TOTAL	13.0%	17.0%	5.1%	0.7%	-5.2%	1083.4
Gobierno general	18.7%	-1.7%	-23.9%	5.4%	2.4%	353.0
Empresas publicas	8.3%	33.8%	24.2%	-1.2%	-8.4%	730.4

FUENTE: Cuentas de Produccion del Sector Publico. INEGI-SPP. Varios años.

Cuadro 36. Sector Público. Producto interno bruto por sector institucional.  
(Estructura porcentual).

C O N C E P T O	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Gobierno general	45.1%	47.4%	39.8%	28.8%	30.2%	32.6%
Empresas publicas	54.9%	52.6%	60.2%	71.2%	69.8%	67.4%

FUENTE: Cuentas de Produccion del Sector Publico. INEGI-SPP. Varios años.

Cuadro 37. Gasto publico, 1982-1988.  
(Tasa anual de crecimiento).

	1983	1984	1985	1986	1987p/	1988
Gasto Programable	-15.7%	5.7%	-5.5%	-6.8%	-4.7%	2.8%
Gobierno Federal 1/	-24.3%	2.4%	0.6%	-14.5%	-5.8%	6.1%
Gasto Corriente	-26.9%	6.2%	5.9%	-12.4%	-4.7%	7.3%
Gasto de Capital	-19.0%	-4.2%	-9.9%	-19.1%	-8.7%	3.3%
Organismos y Empresas	-8.9%	7.8%	-9.3%	-1.6%	-4.1%	0.9%
Gasto Corriente	3.3%	8.8%	-4.7%	1.2%	-6.2%	-2.0%
Gasto de Capital	-29.7%	5.5%	-21.3%	-2.6%	-4.9%	10.2%
Gasto No Programable	-4.0%	-5.9%	-1.8%	41.8%	17.3%	-6.3%
Participacion y Estimulos Fiscales	22.6%	-1.0%	-5.5%	-12.9%	4.7%	21.0%
Servicio de la Deuda	-7.3%	-6.7%	-1.2%	50.9%	18.5%	-88.9%

p/ Cifras preliminares

\*/ Las cifras corresponden al Presupuesto de Egresos de la Federacion aprobado por el M. Congreso de la Union para el ejercicio fiscal 1988.

1/ No incluye apoyos a organismos y empresas en presupuesto.

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno, MMH. Anexo Estadistico, 1983.

Cuadro 38. Participacion del gasto programable del sector paraestatal  
en el gasto federal total (estructura porcentual).

A&o	% total	Crecimiento real del gasto del sector paraestatal	Indice del gasto programable real
1980	45.3%	---	100.0
1982	30.9%	-8.1%	86.5
1983	30.6%	-14.1%	74.3
1984	30.4%	-4.8%	70.8
1985	31.2%	-1.9%	69.5
1986	25.6%	-7.6%	64.2

FUENTE: Cuenta de La Hacienda Publica Federal. Varios años. SHCP.  
Presupuesto de 1986. SPP.

Cuadro 39. Gasto publico, 1982-1988.  
(Porcentaje del Producto Interno Bruto).

	1982	1983	1984	1985	1986	1987p/	1988
Gasto Programable	27.0%	23.8%	24.2%	22.3%	21.6%	20.3%	20.7%
Gobierno Federal 1/	11.8%	9.4%	9.3%	9.1%	8.1%	7.5%	7.9%
Gasto Corriente	7.8%	6.0%	6.1%	6.3%	5.8%	5.4%	5.7%
Gasto de Capital	4.0%	3.4%	3.1%	2.7%	2.3%	2.1%	2.1%
Organismos y Empresas	15.1%	14.4%	15.0%	13.2%	13.6%	12.8%	12.8%
Gasto Corriente	9.5%	10.3%	10.8%	10.0%	10.6%	9.8%	9.5%
Gasto de Capital	5.6%	4.1%	4.2%	3.2%	3.3%	3.1%	-3.3%
Gasto No Programable	23.1%	23.2%	21.1%	20.2%	29.8%	34.4%	31.8%
Participacion y Estimulos Fiscales	2.6%	3.3%	3.1%	2.9%	2.6%	2.7%	3.2%
Servicio de la Deuda	20.6%	19.9%	17.9%	17.3%	27.1%	31.7%	3.5%

p/ Cifras preliminares

\*/ Las cifras corresponden al Presupuesto de Egresos de la federacion aprobado por el M. Congreso de la Union para el ejercicio fiscal 1985.

1/ No incluye apoyos a organismos y empresas en presupuesto.

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno, MMH. Anexo Estadistico, 1985.

Cuadro 40. Deficit publico, 1980-1988.  
(Porcentaje del PIB).

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Deficit Economico	6.6%	13.0%	15.6%	8.0%	5.8%	8.0%	14.9%	13.6%	9.6%
Deficit Financiero	7.6%	14.1%	16.9%	8.4%	7.1%	9.6%	16.0%	16.1%	12.3%
Deficit Operacional	8.3%	11.6%	15.4%	5.7%	2.0%	2.7%	1.6%	2.1%	1.7%

FUENTE: Informe anual, Banco de Mexico, Varios años.  
Indicadores economicos, Banco de Mexico, Varios años.  
Cuadro 41. Deficit publico, 1980-1988.  
(Tasa anual de crecimiento).

CONCEPTO	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Deficit Economico	113.1%	19.1%	-51.1%	-24.7%	42.6%	77.6%	-8.5%	-27.7%
Deficit Financiero	102.1%	18.8%	-52.6%	-11.5%	37.6%	60.2%	2.1%	-22.8%
Deficit Operacional	52.6%	31.8%	-64.7%	-62.9%	38.3%	-42.7%	29.9%	-19.4%

FUENTE: Informe anual, Banco de Mexico, Varios años.  
Indicadores economicos, Banco de Mexico, Varios años.

Cuadro 42. Agregados financieros del Sector Público, 1982-1987. (Porcentaje del PIB).

Año	Ingreso Total	Gasto Total	Deficit Económico	Deficit Financiero
1982	28.7%	44.3%	15.6%	16.9%
1983	33.0%	41.0%	8.0%	8.5%
1984	32.2%	38.0%	5.8%	7.1%
1985	31.0%	39.0%	8.0%	9.6%
1986	30.3%	46.8%	14.9%	16.0%
1987	30.6%	45.0%	15.1%	16.1%

FUENTE: Indicadores Económicos. Banco de México.  
Varios años.

Cuadro 43. Agregados financieros del Sector Público, 1982-1987. (Tasa anual de crecimiento).

Año	Ingreso Total	Gasto Total	Deficit Económico	Deficit Financiero
1983	9.9%	-11.5%	-51.0%	-51.8%
1984	1.2%	-3.9%	-24.9%	-13.1%
1985	-1.3%	5.4%	42.6%	37.6%
1986	-6.1%	10.2%	77.6%	60.2%
1987	2.5%	2.0%	2.8%	2.1%

FUENTE: Indicadores Económicos. Banco de México.  
Varios años.

Cuadro 44. Situación financiera del Gobierno Federal, 1982-1987. (Tasa anual de crecimiento).

	1983	1984	1985	1986	1987
Ingresos Corrientes	18.0%	-7.1%	3.2%	-8.0%	11.4%
Gasto Corrientes 1/	-19.8%	3.5%	-2.6%	-12.9%	-10.0%
Ahorro antes de pago de intereses	104.2%	-16.6%	9.7%	-3.2%	30.4%
Pago de intereses	-18.9%	-14.5%	21.7%	51.5%	23.2%
Deficit de Capital	15.4%	-15.9%	3.8%	-14.4%	0.9%
Deficit Presupuestal	-46.3%	-13.1%	-16.1%	125.7%	13.6%

1/ Excluye pago de intereses  
p/ Cifras preliminares

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno, MMH, Anexo Estadístico, 1988.



Cuadro 45. Situación financiera de organismos y empresas controladas  
presupuestalmente, 1983-1987. (Tasa anual de crecimiento).

	1983	1984	1985	1986	1987p/
Ingresos Corrientes	-4.9%	24.5%	-15.1%	-5.5%	-1.3%
Gastos Corrientes 1/	3.3%	8.8%	-4.7%	-1.2%	-3.9%
Transferencias Corrientes	7.2%	-3.5%	-19.7%	-26.3%	-31.9%
Ingresos de Capital	1022.5%	-94.1%	30.0%	-51.5%	95.3%
Egresos de Capital	-29.7%	5.5%	-21.3%	-2.6%	-4.9%
Transferencias de Capital	10.3%	-15.2%	29.5%	-0.4%	-13.9%
Deficit en Cuenta de Capital	-57.1%	62.6%	-38.4%	1.6%	-4.3%
Deficit Presupuestal	-80.5%	-621.9%	-38.7%	-128.5%	-90.3%

1/ Excluye pago de intereses  
p/ Cifras preliminares

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno, MMH. Anexo Estadístico. 1988.

Cuadro 46. Situación financiera del Gobierno Federal, 1982-1987.  
(Porcentaje del Producto Interno Bruto).

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Ingresos Corrientes	15.4%	18.9%	17.0%	17.1%	16.3%	17.9%
Gasto Corrientes 1/	10.7%	8.9%	8.9%	8.5%	7.7%	6.8%
Ahorro antes de pago de intereses	4.7%	10.0%	8.0%	8.6%	8.6%	11.1%
Pago de intereses	11.3%	9.6%	7.9%	9.4%	14.8%	18.7%
Deficit de Capital	6.4%	7.7%	6.2%	6.3%	5.6%	5.6%
Deficit Presupuestal	13.0%	7.3%	6.1%	5.0%	11.8%	13.2%

1/ Excluye pago de intereses  
p/ Cifras preliminares

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno, MMH. Anexo Estadístico. 1988.

Cuadro 47. Deuda externa del Sector Público, 1982-1988.  
(Tasa anual de crecimiento).

	1983	1984	1985	1986	1987	1988e/
Saldo al finalizar el periodo	6.3%	10.9%	3.9%	4.5%	8.0%	-0.2%
Empresa Pública	-3.4%	24.4%	4.3%	-6.2%	6.9%	-4.6%

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno. MMH, Anexo estadístico.

Cuadro 48. Deuda externa del Sector Público, 1982-1988.  
(Millones de dolares).

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988e/
Saldo al finalizar el periodo	58874.0	62556.0	69378.0	72080.0	75351.0	81407.0	81281.0
Empresa Pública	36427.0	35188.0	43769.0	45663.0	42850.0	45794.0	43710.0
% Total	61.9%	56.2%	63.1%	63.4%	56.9%	56.3%	53.8%

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno. MMH, Anexo estadístico.

Cuadro 49. Deuda interna del Gobierno Federal, 1982-1988.  
(Porcentaje del Producto Interno Bruto).

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988e/
Obligaciones	28.2%	20.8%	19.0%	22.2%	29.4%	31.9%	19.3%
Disposiciones	37.9%	31.2%	24.3%	33.1%	64.1%	90.8%	29.5%
Amortizaciones	23.8%	27.1%	19.7%	24.7%	51.6%	76.1%	25.2%

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno. MMH, Anexo estadístico.

Cuadro 50. Deuda interna del Gobierno Federal, 1982-1988.  
(Tasa anual de crecimiento).

	1983	1984	1985	1986	1987	1988e/
Obligaciones	-29.5%	-5.4%	20.0%	27.2%	10.0%	-38.7%
Disposiciones	-21.2%	-19.1%	39.7%	85.7%	43.8%	-67.1%
Amortizaciones	9.0%	-24.5%	28.4%	100.8%	49.6%	-66.5%

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno. MMH, Anexo estadístico.

Cuadro 51. Sector Público. Remuneración de asalariados por sector institucional. (Porcentaje del PIB).

C O N C E P T O	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL	11.6%	12.7%	12.9%	10.9%	10.9%	11.0%
Gobierno general	8.2%	8.9%	8.8%	7.0%	7.2%	7.1%
Gobierno central	5.3%	5.9%	5.7%	4.5%	4.7%	4.7%
Gobierno local	1.6%	1.6%	1.6%	1.2%	1.3%	1.3%
Seguridad social	1.3%	1.4%	1.6%	1.3%	1.2%	1.1%
Empresas públicas	3.4%	3.8%	4.1%	3.9%	3.8%	3.8%
De control directo	2.1%	2.1%	2.2%	1.9%	1.9%	2.0%
De control indirecto	1.3%	1.6%	1.9%	2.0%	1.9%	1.8%
No financieras	1.0%	1.3%	1.2%	1.1%	0.9%	0.9%
Financieras (1)	0.3%	0.4%	0.7%	1.0%	1.0%	1.0%

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Producción del Sector Público. Varios años. INEGI-SPP.

Cuadro 52. Sector Público. Remuneración de asalariados por sector institucional. (Tasa anual de crecimiento).

C O N C E P T O	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL	19.4%	1.1%	-19.0%	3.6%	3.0%
Gobierno general	18.9%	-1.9%	-23.9%	5.7%	2.5%
Gobierno central	22.2%	-4.7%	-24.6%	8.1%	2.9%
Gobierno local	10.0%	-1.3%	-23.9%	7.7%	6.4%
Seguridad social	16.7%	9.3%	-21.3%	-4.8%	-3.6%
Empresas públicas	20.5%	8.2%	-8.6%	-0.1%	3.9%
De control directo	12.6%	2.5%	-18.6%	5.4%	7.0%
De control indirecto	32.7%	15.7%	2.9%	-5.2%	0.8%
No financieras	35.2%	-3.4%	-14.7%	-14.5%	1.0%
Financieras (1)	24.9%	79.6%	34.6%	5.4%	0.6%

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Producción del Sector Público. Varios años. INEGI-SPP.

Cuadro 53. Exportaciones e importaciones. 1980-1988.  
(Porcentaje del PIB).

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Exportaciones	11.5%	11.2%	12.8%	15.0%	16.3%	15.2%	16.3%	17.6%	17.8%
Importaciones	11.4%	11.8%	10.0%	5.1%	6.9%	7.5%	6.8%	7.0%	9.3%

FUENTE : Indicadores economicos. Banco de Mexico. Varios años.

Cuadro 54. Personal ocupado.  
(Tasa anual de crecimiento).

Denominación	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TOTAL	6.7%	-0.8%	-2.3%	2.3%	2.3%	-1.7%
1.Primario	2.8%	-3.3%	4.2%	1.1%	2.6%	-2.5%
2.Industria	9.8%	-1.9%	-11.9%	4.1%	3.7%	-3.4%
3.Servicios	7.5%	1.1%	-1.2%	2.3%	1.5%	-0.6%

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de Mexico. INEGI-SPP. Varios años.

Cuadro 55. Personal ocupado.  
(Estructura porcentual).

Denominación	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
1.Primario	28.0%	26.9%	26.2%	28.0%	27.7%	27.8%	27.5%
2.Industria	23.0%	23.6%	23.4%	21.1%	21.4%	21.7%	21.4%
3.Servicios	49.1%	49.4%	50.4%	50.9%	50.9%	50.5%	51.1%

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de Mexico. INEGI-SPP. Varios años.

Cuadro 56. Baseooleo y subempleo en Mexico, 1980-1987.  
(Millones de personas).

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Poblacion econ6micamente activa	21235.0	21995.0	22504.0	23449.0	24331.0	25267.0	26017.0	26856.0
Ocupacion formal	19795.0	20043.0	19863.0	19571.0	20091.0	20536.0	20092.0	20339.0
Desocupacion y subocupacion	2440.0	1952.0	2642.0	3878.0	4239.0	4731.0	5925.0	6517.0
% total	11.5%	8.9%	11.7%	16.5%	17.4%	18.7%	22.8%	24.3%

FUENTE: Economia Aplicada S.C., Mexico, 1989.

Cuadro 57. Comercio exterior, 1980-1987.  
(Millones de dolares).

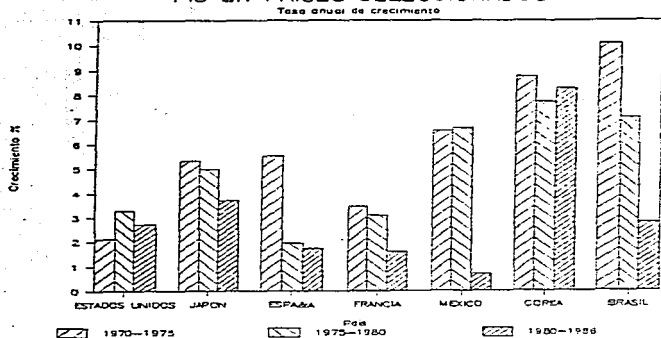
Año	Crecimiento		Crecimiento		Saldo
	Exportaciones anual	Importaciones anual	Exportaciones anual	Importaciones anual	
1980	19307.4	----	18406.0	----	-3178.6
1981	19379.0	26.6%	23104.4	25.0%	-3725.4
1982	21229.2	9.5%	14436.8	-37.5%	6792.4
1983	22312.2	5.1%	8550.7	-40.8%	13761.5
1984	24053.6	7.8%	11254.1	31.6%	12799.5
1985	21663.7	-9.9%	13212.0	17.4%	8451.7
1986	16050.8	-26.0%	11432.3	-13.5%	4598.5
1987	20650.2	28.9%	12222.7	6.9%	8433.3
1988	20657.6	0.0%	18903.4	54.7%	1754.2

FUENTE: Indicadores del sector externo. Banco de Mexico.  
Varios años.

**GRAFICAS SOBRE PAISES  
SELECCIONADOS**

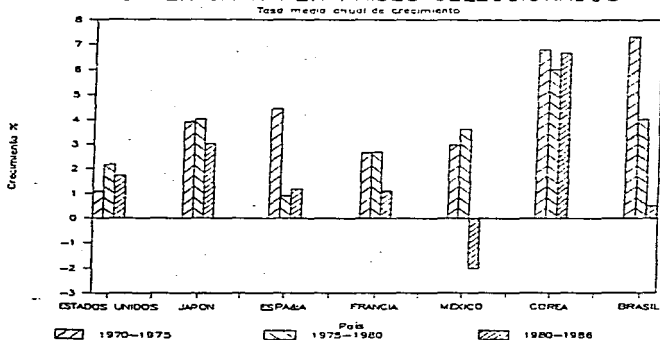
### GRAFICA 1

## PIB EN PAISES SELECCIONADOS

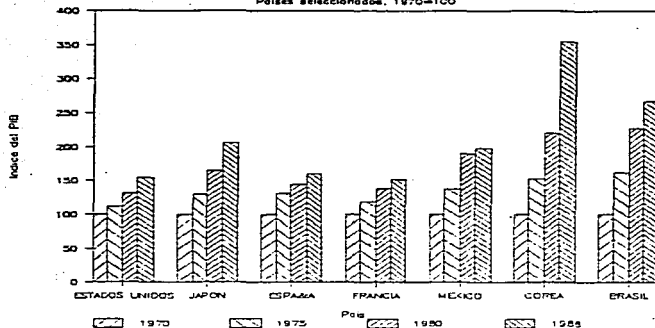


### GRAFICA 2

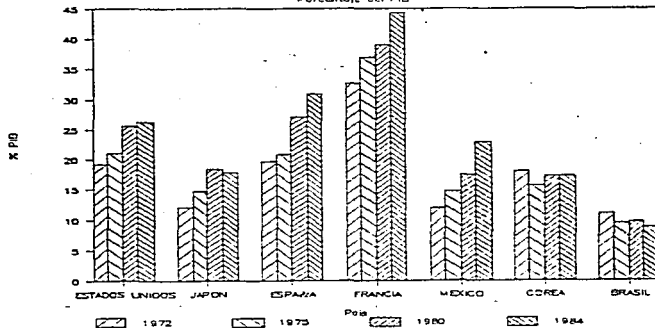
## PIB PER CAPITA EN PAISES SELECCIONADOS



GRAFICA 3  
TRAYECTORIA DEL PIB  
Países seleccionados, 1970=100

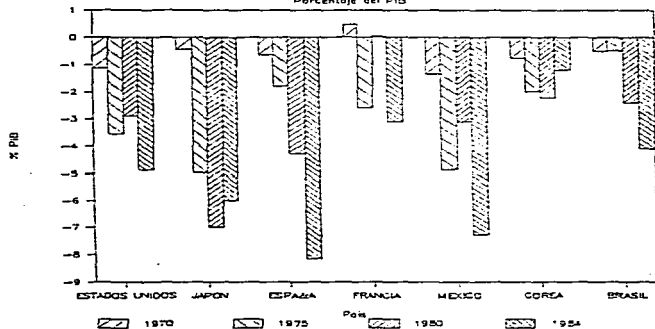


GRAFICA 4  
GASTO PÚBLICO EN PAISES SELECCIONADOS  
Porcentaje del PIB

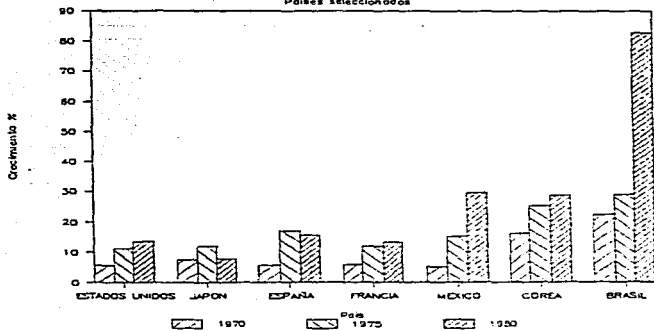




GRAFICA 5  
DEFICIT PUBLICO EN PAISES SELECCIONADOS  
Porcentaje del PIB



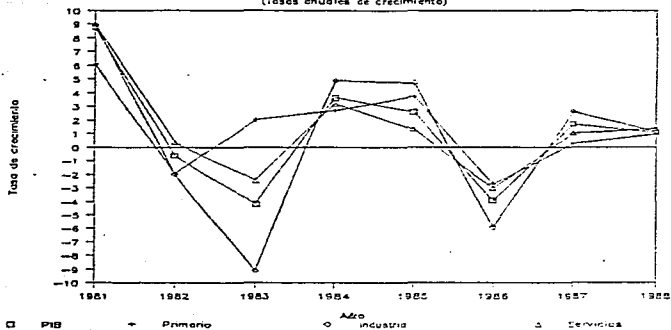
GRAFICA 6  
INFLACION 1970-1980  
Países seleccionados



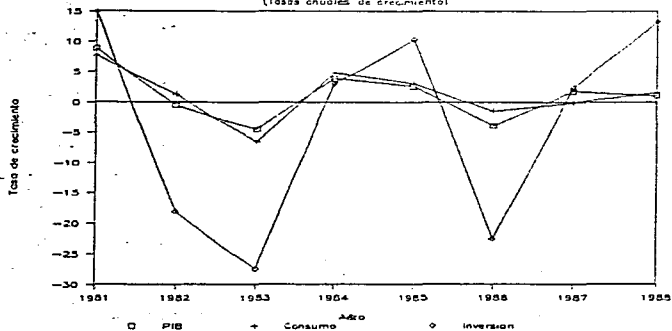


GRAFICAS SOBRE ECONOMIA  
MEXICANA

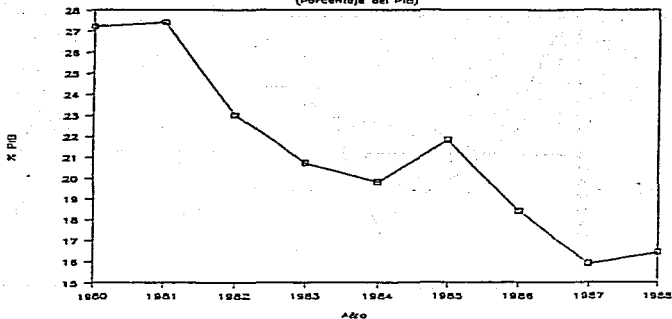
GRAFICA 9

EVOLUCION DEL PIB POR SECTORES  
(Tasas anuales de crecimiento)

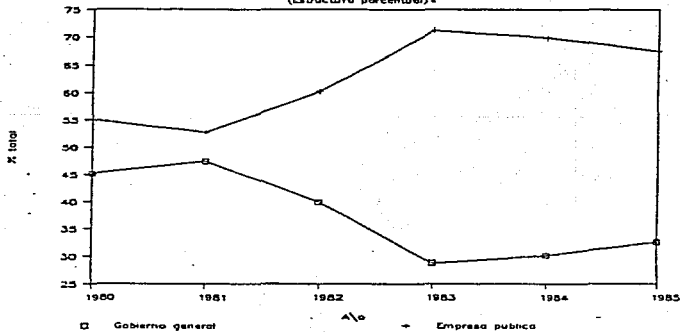
GRAFICA 10

EVOLUCION DEL PIB, CONSUMO E INVERSION  
(Tasas anuales de crecimiento)

GRAFICA 11  
INVERSION 1980-1988  
(Porcentaje del PIB)



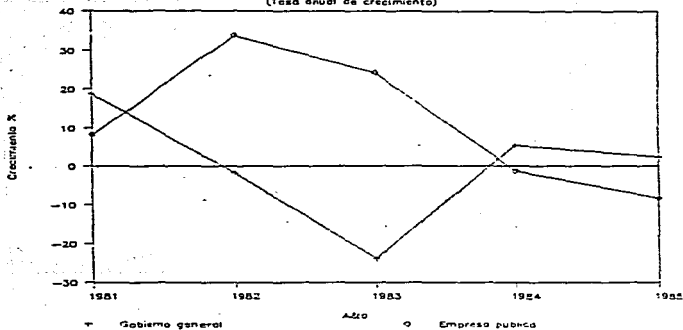
GRAFICA 12  
PIB DEL SECTOR PUBLICO  
(Estructura porcentual)



GRAFICA 15

### PIB DEL SECTOR PUBLICO

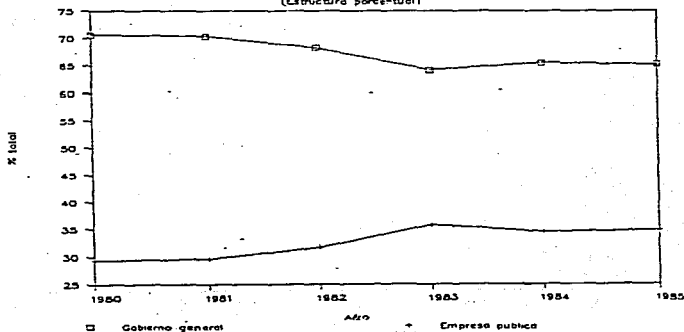
(Tasa anual de crecimiento)



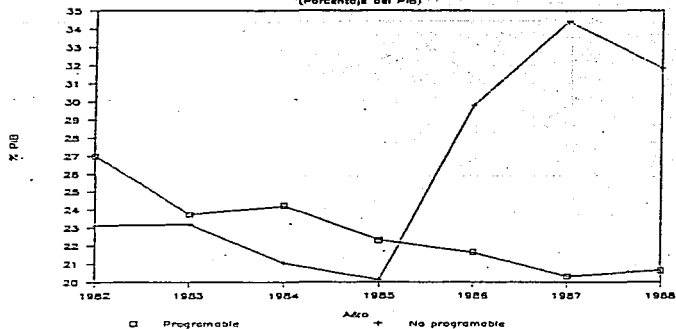
GRAFICA 14

### REMUNERACIONES EN EL SECTOR PUBLICO

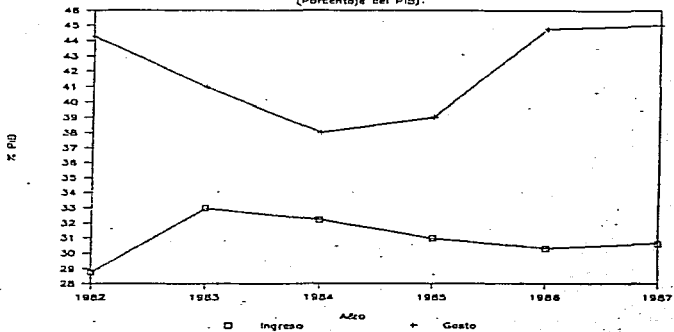
(Estructura porcentual)



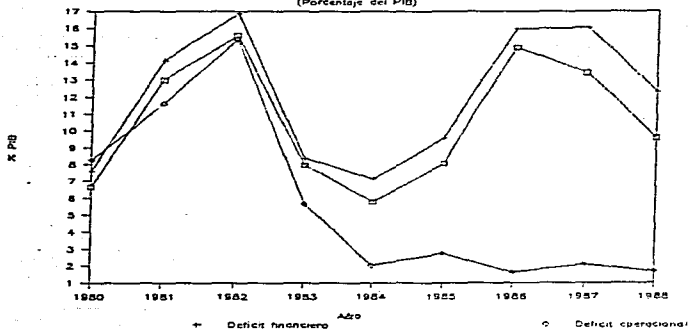
GRAFICA 15  
GASTO PUBLICO 1982-1988  
(Porcentaje del PIB)



GRAFICA 16  
INGRESO Y GASTO PUBLICO 1982-1987  
(Porcentaje del PIB)

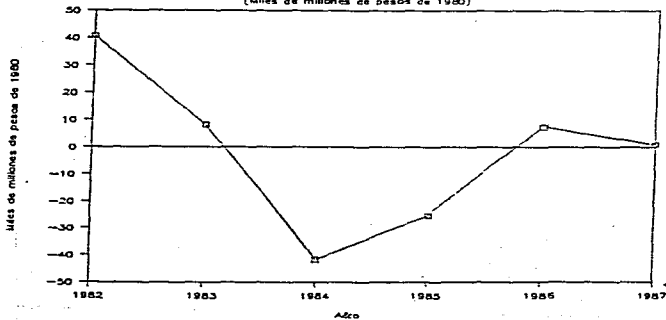


GRAFICA 17  
 DEFICIT PUBLICO. 1980-1988.  
 (Porcentaje del PIB)



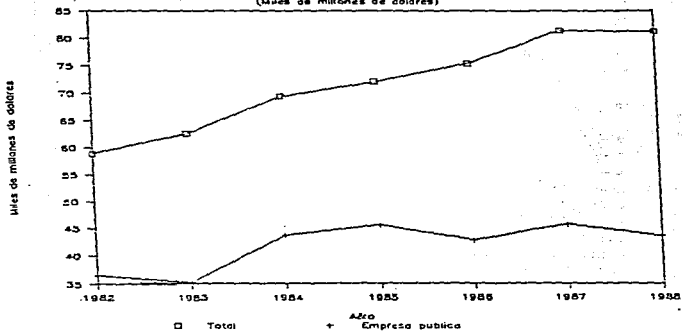
GRAFICA 18

EMPRESA PUBLICA. DEFICIT PRESUPUESTAL  
 (Miles de millones de pesos de 1980)

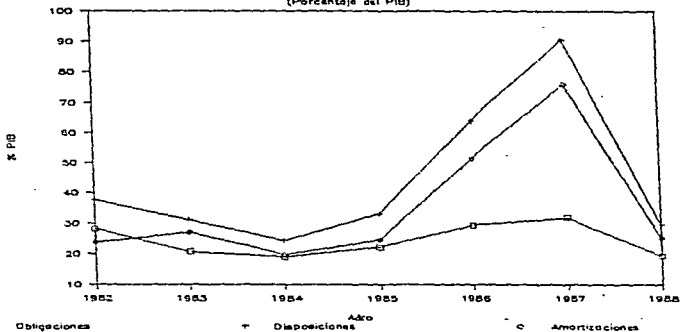




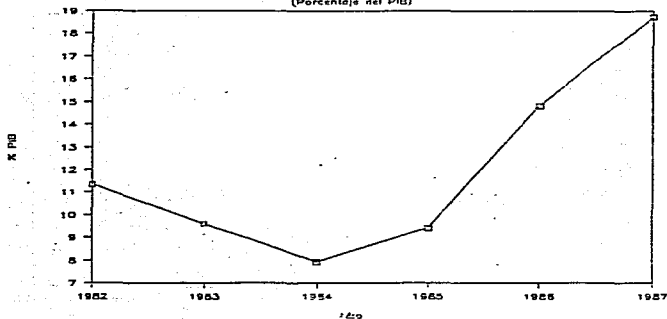
GRAFICA 19  
DEUDA EXTERNA PUBLICA  
(Miles de millones de dolares)



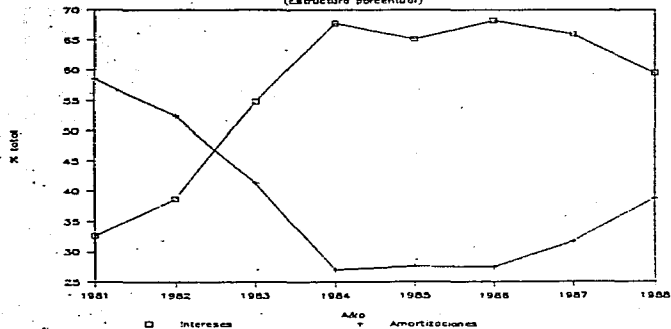
GRAFICA 20  
DEUDA INTERNA PUBLICA 1982-1988  
(Porcentaje del PIB)



GRAFICA 21  
SECTOR PUBLICO. PAGO DE INTERESES  
(Porcentaje del PIB)



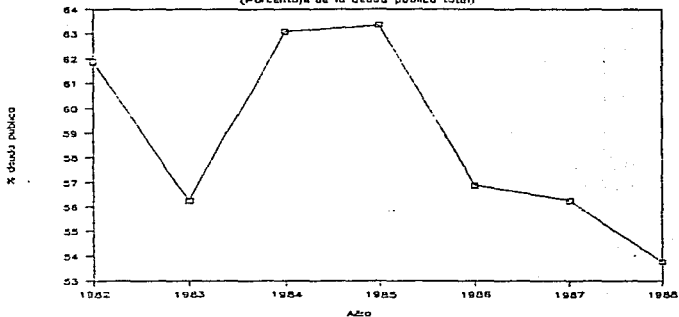
GRAFICA 22  
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA  
(Estructura porcentual)



GRAFICA 23

### DEUDA EXTERNA DE LA EMPRESA PUBLICA

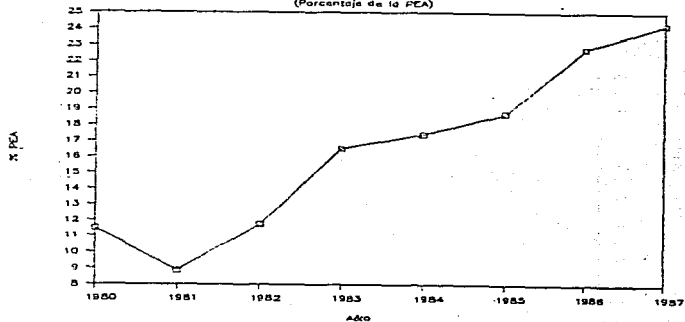
(Porcentaje de la deuda pública total)



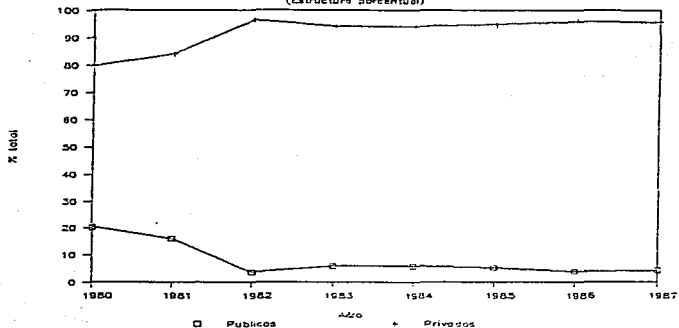
GRAFICA 24

### TASA DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO

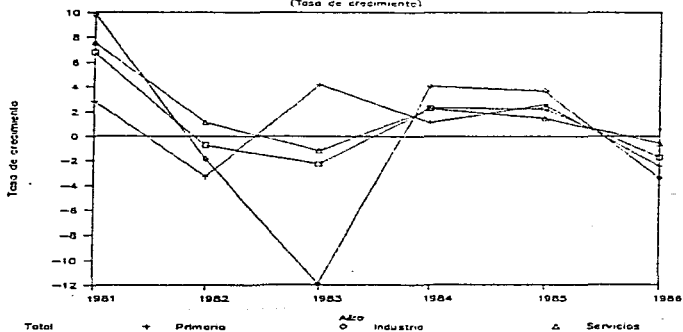
(Porcentaje de la PEA)



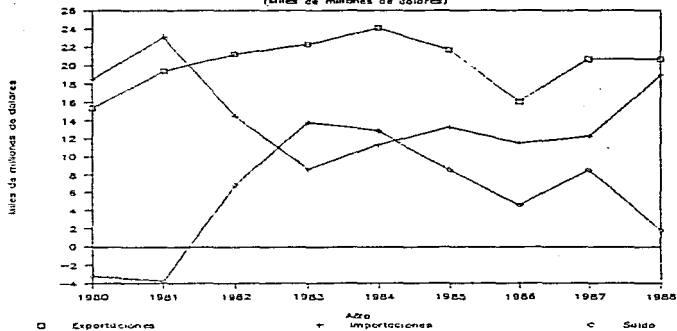
GRAFICA 25  
 ACTIVOS EN EL EXTERIOR  
 (Estructura porcentual)



GRAFICA 26  
 POBLACION OCUPADA POR SECTORES  
 (Tasa de crecimiento)

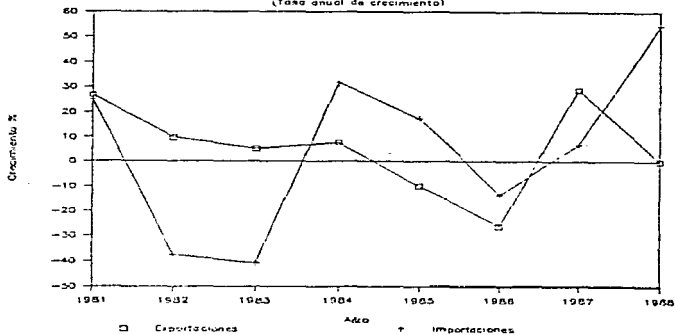


GRAFICA 27  
COMERCIO EXTERIOR 1980-1988  
(Miles de millones de dolares)



GRAFICA 28

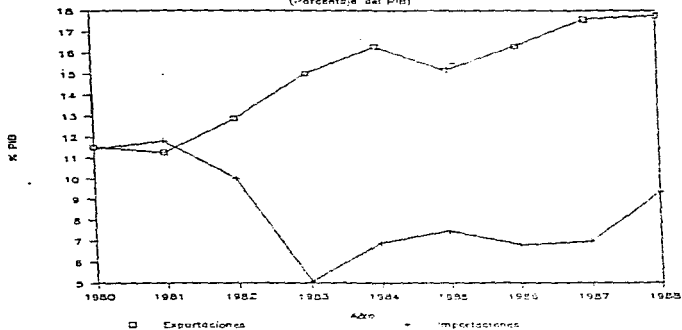
COMERCIO EXTERIOR 1981-1988  
(Tasa anual de crecimiento)



GRAFICA 29

## EXPORTACIONES E IMPORTACIONES 1980-1988

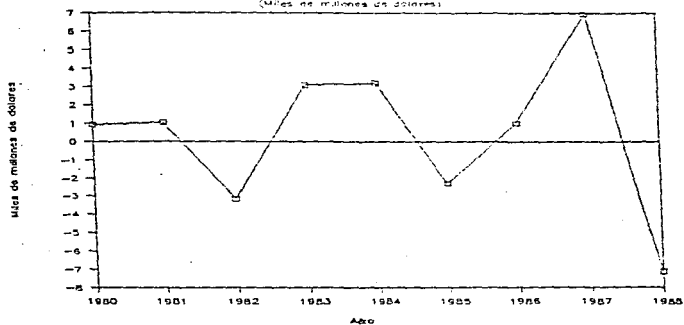
(Porcentaje del PIB)



GRAFICA 30

## VARIACION EN LA RESERVA DEL BANXICO

(Miles de millones de dólares)



## BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Aceituno, G. y E. Jacobs; "Sobre los principales enfoques del manejo estatal de la demanda"; en Investigación Económica abril-junio 1983, Num. 164, Fac. de Economía, UNAM, México 1983.
- Aglietta, Michael; "Europa el decenio de todos los peligros"; en Crisis y regulación estatal, op. cit.
- Alvater, Elmar; "Reestructuración o desmantelamiento del Estado social"; en Cuadernos Politicos, Vol. 2, Num. 1, México, 1983.
- Alvater, Elmar; "Estado y capitalismo, notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal"; en: Cuadernos Politicos, Num. 9, julio-septiembre México, 1976.
- Albentosa, Luis; "La política de ajuste aplazada: reconversión industrial: España"; Contextos, septiembre, 1986.
- Ames, Barry; Political Survival: Politicians and public policy in Latin America; Berkeley, University of California Press. 1987.
- Amsden, A.; The State and Taiwan's economic development; en Evans, P.B. Rueschmeyer, y Skocpol, T. (eds); Bringing The State Back; Cambridge University Press, 1985.
- Amsden, Alice M.; "Crecimiento y estabilidad en Corea 1962-1984"; en El Trimestre Económico, Num.119, julio-septiembre, Mexico, 1988.
- Anil Sood y Harinder Kholi; "La reestructuración industrial en países en desarrollo"; en Finanzas y Desarrollo, diciembre de 1985.
- Anglade, C. y C. Fortin; "El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina"; en Revista de la Cepal, Num. 31, Santiago de Chile, abril 1987.
- Aroche Reyes, Fidel; "Estrategias alternativas de industrialización y estructuras económicas: el caso de dos países no desarrollados, Corea del Sur y México"; en Mapa Economico Internacional, CIDE, Num. 6, México, 1989.
- Ayala Jose, et. al; Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana.1920-1982; Ed. Fondo de Cultura Economica, Mexico, 1988.

- Ayala José; "La empresa pública y su incidencia en la acumulación"; en Investigación Económica Num. 150, oct-dic, México, 1979.
- Aylen, Jonathan; "Privatization in developing countries"; Lloyds Bank Review 163, Londres, enero, 1987.
- Ayub, A. y Hegstad, O; "Public industrial enterprises: determinants of performance"; Industry and Finance series, Vol. 17, World Bank, Washington, 1987.
- Bacha I. Edmar; "Crecimiento económico brasileño"; en El Milagro y la Crisis. Ed. FCE, Lecturas Num. 57, México, 1986.
- Bahl, Roy W. y S. Nath; "Public Expenditure decentralization in developing Countries"; Environment and Planning C: Government and policy. 1986.
- Banco Mundial; "Informe sobre el desarrollo mundial, 1988"; Washington, D.C. 1988.
- Bazdrech, Carlos y Víctor Urquidi; Privatización: alcances e implicaciones; CIDE, Documento de Trabajo, México, 1990.
- Baumol, William J. y Kenneth, Mc Lennan; Productivity and US competitiveness; Oxford University Press, New York, 1985.
- Barr, Nicholas; The economics of the welfare state; Weinfeld and Nicolson, London, 1987.
- Bitar, Sergio; "El pensamiento latinoamericano ante la crisis económica"; en Crisis y regulación estatal; op. cit.
- Beckerman, Wilfred; "How large a public sector?"; Oxford review of economic policy. 1986.
- Berg E. y M. Shirley M.; Divestiture in developing countries; Documento para discusión del Banco Mundial 11, Washington, D.C. 1987.
- Berlin, Isaiah; Contra la corriente; Ed. FCE, México, 1983.
- Barros de Castro, A, y E. Pires de Souza; A Economia brasileira em marcha forçada; Paz e Terra Rio, 1985.
- Boddy, R. y Crotty, J; "Class conflict and macro policy: the political business cycle"; En: Review of Radical Political Economy, No. 7, 1975.



- Borón, Atilio: "Democracia y reforma social en América Latina"; en Crisis y regulación estatal, op. cit.
- Boyer, Robert y Jacques Mistral; Accumulation, inflation, crises; Paris: Presses Universitaires de France, 1983.
- Bouring, Philip; La recesión inducida por las exportaciones de los NICs; Contextos, septiembre, 1986.
- Buchanan, J.; Public Finance in Democratic Process; Cahapel Hill: University of North Carolina Press, 1967.
- Buchanan, J., Robert y D. Tollison; The theory of public choice-II; Ann Arbor: University of Michigan Press. 1984.
- Braudel, Fernand; La dinámica del capitalismo; Ed. FCE, México, 1986.
- Brittan, S.; "Privatization: a comment on Kay and Thompson"; The Economic Journal, Vol. 96, Cambridge, marzo, 1986.
- Britain's P.; Britain's privatisation policy, reference services; Central Office of Information. London, January 1987.
- Bresser P., Luiz; "Estado regulador y pacto democrático en América Latina"; en Crisis y regulación estatal, op. cit.
- Cardoso, H. Fernando; "La sociedad y el Estado"; en Pensamiento Iberoamericano Num. 5A, op. cit.
- Casar, Ma. Amparo; "El discurso sobre la economía mixta: una noción, tres proyectos"; México, CIDE, 1982, 34 pp. Colección Documentos de Trabajo, num. 2, Estudios Políticos, CIDE.
- Casar A. y Peres W.; El Estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?; Ed. Siglo XXI, México, 1988.
- Casar A. y Peres W.; "El proyecto empresarial y las alternativas de reestructuración económica"; en Investigación Económica, Num. 174, México, 1986. Facultad de Economía. UNAM.
- Casar, José, T. y Ros, Jaime; "Problemas estructurales de la industrialización en México"; en Investigación Económica Num. 164, abril-julio 1983 pp. 153-186.
- CEPAL; Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo; Boletín Económico de América Latina, Vol. XVI, Num. 1, primer semestre de 1971, NUNY, 1971.

- CEPAL/PNUD; América Latina: la política fiscal en los ochenta; ONU, Serie política fiscal, Santiago de Chile, 1989.
- CEPAL/UNIDO; "Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento"; en Revista de la CEPAL num. 28, abril 19, 1986.
- CEPAL; "Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe"; en Revista de la CEPAL, n.26 agosto de 1986.
- CEPAL; Transformación productiva con equidad; Santiago de Chile, 1990.
- Collier, D.; The new authoritarianism in Latin American; Princeton, 1979.
- Cordera Campos, R.; "La estrategia y la esperanza"; en El Economista Mexicano. 1989.
- Cordera Campos, R.; "Estado y economía en México: la perspectiva histórica"; en Revista Económica de América Latina, México, septiembre de 1979, CIDE.
- Cortázar, René (ed); Políticas macroeconómicas. Una perspectiva latinoamericana; Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- Cuadernos de Renovación Nacional IV; Reestructuración del sector paraestatal; Ed. FCE, México, 1988.
- Cuadernos de Renovación Nacional VI; Reestructuración de las finanzas públicas; Ed. FCE, México, 1988.
- Chenery, Hollis B.; "La reestructuración de la economía mundial"; en Trimestre Económico Num. 198, abril-junio 1983, FCE.
- Choksi, Armeane M.; State intervention in the industrialization of developing countries: selected issues; World Bank Staff Working paper No. 341, July 1979.
- De Bandt, Jacques; "El difícil proceso de ajuste a la crisis: el caso de la industria japonesa"; en Cambio Estructural y Producción de Ventajas Comparativas. CIDE. México, 1988.
- Domberger, Simon; "Economic regulation through franchise contracts"; en Privatization and regulation: the United Kingdom experience; Oxford. University Press, Oxford, 1986.

- Drucker, Peter: "La cambiada economía mundial"; en Investigación Económica, Num. 180, Fac. de Economía, abril-junio 1987.
- Duk-Choong, Yim.; "Estrategia económica de Corea"; en Cambio Estructural en México y en el Mundo, FCE, México, 1987.
- Durán, Esperanza: "Europa Occidental: los problemas de una sociedad en transición"; en Crisis y regulación estatal, op. cit.
- Durupty, Michel: Les entreprises publiques; Ed. Themis, P.U.F., 1986.
- Epstein G. y Schor; "Macropolicy in the rise and fall of the golden age"; Wider, Working Papers. No.38 feb. 1988.
- Eusor, Paul y Rowley, A.; "Los gemelos estrella: Corea y Taiwan, en un aprieto"; Contextos, septiembre, 1986.
- Eusor, Paul; "Estrategias industriales (caso Corea) rebasados por el cambio"; Contextos, septiembre, 1986.
- Faletto, Enzo; "La especificidad del Estado en América Latina"; en Revista de la Cepal, Num. 38, Santiago de Chile, agosto, 1989.
- Fanjzylber, Fernando; La industrialización trunca de América Latina; Ed. Nueva Imagen, México 1983.
- Fanjzylber, Fernando; " El debate industrial en Estados Unidos"; en Crisis y regulación estatal, op. cit.
- Felix, David; "Sustitución de importaciones e industrialización tardía: comparaciones de América Latina y Asia"; Investigación Económica Num. 182, octubre-diciembre, 1987.
- Felix, David; "Tendencias en las preferencias del consumidor y el desarrollo económico en la industrialización en el Siglo XX"; Investigación Económica Num. 181, julio-septiembre, 1987.
- Felix, David; "On financial blowups and authoritarianism regimen in Latin America; en Latin American Political Economy. Financial crisis and political change; ed. Jonatan Hartlyn and Samuel A. Morley, Ed. Westview Press, USA, 1986.
- Feldstein, Martin; "Perspectivas globales"; en Cambio Estructural en México y en el Mundo, FCE, México, 1987.

- Fernández, Zulima; " La privatización en España"; en C. Bazdorch, op. cit.
- Flores de la Peña, H.; Teoría y Práctica del Desarrollo; Ed. FCE, México 1976.
- Floy, Robert, Clive Gray, y Peter Short; Public enterprises in Mixed economies: Some macroeconomic aspects; Washington, D. C. FMI. 1984.
- Galán, Tomás; "Thoughts on the role of public holdings in developing economies: INI'S experience in Spain"; in Public or private enterprise the issues to be considered on public and private enterprise in a mixed economy; Ed. W.V. Baumol. St. Martin's Press, New York, 1980
- Gantt A. y Dutto, G.; Financial performance of government own in less development countries; International Monetary Fund, Staff papers, 25, 1968.
- García Cotarelo; "Neoliberalismo Socialismo"; en Guerra et. al. Op. cit.
- Gasca Z., José; "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1983-1988"; Revista de Comercio Exterior Vol. 39, Num. 2, febrero, 1989.
- Geller, Lucio; "Estados Unidos: incógnitas sobre la expansión"; Mapa económico internacional Num. 3, marzo 1984, CIDE.
- Gerchenkron, A.; El atraso económico en su perspectiva histórica; Ed. Ariel, 1968
- Ghellinck, E.; "La política industrial de la comunidad europea"; Experiencias y Perspectivas julio 1985, pp. 665-671.
- Gough, Ian; "Crisis británica y tacherismo"; en Crisis y regulación estatal, op. cit.
- Gray, C.; Towards a conceptual Framework for macroeconomic evaluation of public performance in mixed economies; FMI, 1983.
- Goodin, Robert; Reasons for welfare .The political theory of the welfare state; Princeton, 1988.
- Gold, D.A. Lo, C.Y. y Wright; "Recent developments in Marxist theories of the capitalist state"; en Monthly Review (oct. and nov.), 1975.

- Guerra, A. et al; Nuevos horizontes teóricos para el socialismo; Ed. Sistema. Madrid, 1987.
- Gray, L. Cowon; "Transferencia, privatización y desarrollo"; en Contextos No. 68, julio, 1986.
- Hall, Peter; Governing the economy; Oxford, 1986.
- Hagon, Kumayama; "Historia de un éxito: Japón"; Contextos Num. 23, 12 marzo 1984.
- Hamilton, C.; Capitalist industrialization in East Asia's four little tigers; Journal of Contemporary Asia, vol. 13, No. 1, 1983.
- Hamilton, C.; Class, State and industrialisation in South Korea; ids Bulletin, vol. 15No. 2, abril, 1984.
- Hanson A., H; La empresa pública y el desarrollo económico; INAP, México 1978. 465 pp.
- Hayek, F.A.; The counter-revolution of science; Glecae, The Free Press, 1952.
- Heilbroner, R.; "¿Se hallan los E.U. en decadencia?"; Entrevista con Paul Kennedy. En Facetas No. 86, 1989.
- Hemming, R. y A. Mansoor; "Privatization and public enterprises"; IMF Working paper, february 1987.
- Hewlet Ann Sylvia y Richard S. Weinert; Brasil and Mexico. Paterns in late Development; Interamerican Politics Series Vol. 3. Institute for de Study of Human Issues. Philadelphia, 1983.
- Heller, P., R. et al; Aging and social expenditure in the major industrial countries; Serie de estudios del FMI, Washington DC. 1986.
- Heller P. y Alan Tait; International comparisons of government expenditure; Serie de estudios del FMI, Washington D.C. 1982.
- Hemming R. y Ali Mansoor; Privatization and public enterprises; february 25, 1987, IMF Working Paper.
- Hemming, R. y A. Mansoor; "Is privatization the answer?"; Finance and Development, september, 1988.
- Holland, Stuart; The State as entrepreneur; Ed. University of Sussex, Great Britain, 1972.

- Hualde, Alberto; "Aspectos comparativos de la reconversión industriales en Francia y España"; Mapa Económico Internacional, CIDE Num. 4, 1985.
- Hughes, Alan y Ajit Singh; "The world economic slowdown and the Asian and Latin American economies: A comparative analysis of economic structure, policy and performance; Faculty of economics. University of Cambridge, august, 1986.
- Hunt, E. K.; Property and prophets, the evolution of economics institutions and ideologies; Harper and Row, San Francisco, 1978.
- Huntington, Samuel; "Decadencia o renovación: refutación a Paul Kennedy"; en Facetas No. 86, 1989.
- Ikonicoff, Moises; "La industrialización del tercer mundo en la prueba de los grandes cambios"; en Trimestre Económico Num. 213, FCE, enero-marzo 1987.
- International Monetary Found; The economics of diverstiture: Ex ante and Ex post evaluation; IMF, 1986.
- Jeannot, Fdo. et. al.; Estudios sobre economía y Estado; Ed. FCE, México, 1988.
- Jens, Albert; "Algunas causas y consecuencias de la expansión del gasto de seguridad social en Europa Occidental, 1940-1977"; en Investigación Económica Num. 185, Fac. de Economía UNAM, México, 1988.
- Jessop, B.; "Recent theories of the capitalist state"; en Cambridge Journal of Economics, 1977.
- Kaldor, Nicholas; "Causas del lento ritmo de crecimiento del Reino Unido"; Investigación Económica Num. 167, enero-marzo, 1984.
- Kaldor, Nicholas; "Public or private enterprise -the issues to be considered on public and private enterprise in a mixed economy"; Ed. W.V. Baumol. St. Martin's Press, New York, 1980.
- Kindleberger, C. y F. Laffargue(eds); Financial crisis; Cambridge University Press, 1982.
- Kindleberger, Ch. P.; Economic response. Comparative studies in trade, finance and growth; London, 1978.
- Klein, Lawrence; La economía de la oferta y la demanda; Ed. FCE, -México, 1988.

- Labra, Armando; "Public enterprise in an underdeveloped and dependent economy"; in Public and private enterprise in mixed economy, St. Martin's Press New York, 1980.
- Landau, David; "Government and economic growth in the less developed countries: An empirical study for 1960-80"; Economic development and cultural change 35 (october) 1986.
- Laris, Eugenio, "El cambio estructural. El caso de México" en Cambio estructural en México y el mundo op. cit.
- Ley Orgánica De la Administración Pública Federal; Porrua Hermanos, 1988.
- Lessa, Carlos; El proceso de política económica; ILPES, Santiago de Chile, 1965, mimeo.
- Lessa, Carlos; La evolución del concepto de política económica; ILPES, Santiago de Chile, 1968, mimeo.
- Licea, Concepción; "Estados Unidos y sus aliados: hacia la internacional; Cide Num. 4, 1985.
- Lindblom, Charles; Politics and Markets; Basic Books. Nueva York, 1977.
- Lower, Millon D.; "The reindustrialization of America"; Journal Development Issues, T. XVI, p. 2, USA, 1982.
- Loumer Helmat y Ochel; "Adaptación de estructuras industriales: el ejemplo japonés"; Contextos, septiembre, 1986.
- Lozano, Mauro; "Cambio estructural en España"; en Cambio Estructural en México y el Mundo, FCE, México, 1987.
- Lucas, Robert E. y Thomas Sargent; "La macroeconomía después de Keynes"; Análisis Económico, UAM, Num. 12-13, diciembre-enero, México, 1988.
- Mansoor, Ali M.; "The budgetary impact of privatization"; IMF Working Paper, IMF, Washington 1987.
- Marcel, Mario; " La privatización de empresas públicas en Chile 1985-1988"; en Carlos Bazdrech, op. cit.
- Marsan, V. A.; "The State Holding system in italian economic development"; in Public or private enterprise the issues to be considered on public and private enterprise in a mixed economy, Ed. W.V. Baumol. St. Martin's Press, New York, 1980.

- Marquand, D.; The unprincipled society. New demand and old politics; Ed. Jonathan Cape, 1988.
- Marsal, F.; Le depressiment des entreprises publiques; Ed. Calmon-Levy, France, 1973.
- Maddison, Angus; "Avances y retrocesos en las economías capitalistas evolucionadas"; en Comercio Exterior Vol. 38, Num. 6, México, junio 1988.
- Maddison, Angus; Dos crisis: América y Asia 1929-1938 y 1973-1983; Ed. FCE, México, 1988.
- Maddison, Angus; Crecimiento económico de occidente; Ed. FCE, México, 1987.
- Mcintosh, Roland; "Evaluación de las empresas públicas en Gran Bretaña"; Mimeo S.F.
- Martin, A.; "Evaluación de la privatización en América Latina"; Mimeo. INAP-IELPES. México, 1988.
- Martin A; "Is democratic control of capitalist economies possible?"; en L. Lindberg et.al.; Stress and Contradiction in Modern Capitalism; Lexington. Ma.: D.C. Health, 1975.
- Martin, A.; The dynamics of change in a Keynesian political economy: the Swedish case and its implications; en State and Economy in Contemporary Capitalism; London: Croom Helm, 1979.
- Martins, Luciano; Povoír et developement économique; Ed. Antropos, Paris, 1976.
- Martins, Luciano; "Expansao e crise do Estado (reflexoes sobre o caso brasileiro)"; en Pensamiento Iberoamericano Num. 5-A, op. cit.
- Martins, Carlos E.; Estado e capitalismo no Brasil; Ed. Hucitec-Cebrap, Sao Paulo, 1977.
- March, J y Olsen, J.; "The new institutionalism: organizational factors in political life"; en American Political Science Review, 78, sep. 1984.
- Michalopolus, Constantine; "Los créditos del Banco Mundial para el ajuste estructural"; en Finanzas y Desarrollo, junio de 1987.
- Minsky, Hyman P.; Las Razones de Keynes; Ed. FCE, México, 1987.



- Kagami, Mitsuhiro; Global perspectives on the economies of Asia and Latin America; Fac. Economía, UNAM, 1990.
- Molero, José; "La exportación de tecnología española y la experiencia de América Latina"; en industrias nuevas y estrategias de desarrollo en América Latina. CIDE-México, 1986.
- Mueller, Dennis; "The growth of government: A public choice perspective"; IMF staff papers 34, 1 march, 1987.
- Muller, W.; "Economic success without an industrial strategy: Austria in the 1970s"; in Journal of Public Policy, 1983.
- Murray, R.; "El mercado, la propiedad y el control"; Investigación Económica Num. 189, abril-junio 1989.
- Nye, Joseph S. Jr.; "Las nuevas dimensiones del poder"; en Facetas No. 26, 1989.
- Nove, Alec; The economics of feasible socialism; George Allen and Unwin. Londres, 1983.
- Nozick, Robert; Anarquía, Estado y utopía; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- O'Connor, James; The fiscal crisis of the state; New York, St. Martin's Press, 1973.
- Oliveira, Francisco de; "Patrones de acumulación, oligopolios y Estado en Brasil (1950-1976)"; en Investigación Económica Num. 143, Fac. Economía, UNAM, México, enero, 1978.
- Oliver E. Williamson; Las instituciones económicas del capitalismo; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Otani Ichiro y Villanueva Delano; Determinants of Long-Term growth performance in developing countries; IMF, november, 7, 1988.
- OCDE; "La proyección nacional de los nuevos países industrializados"; Mimeo, 1984.
- Okun, Arthur; Equality and efficiency: the big tradeoff; Washington, D.C., Brookings Institution, 1975.
- ONU; Organization and administration of public enterprises. Report of a preliminary study; United Nations Seminar on organization and administration of public enterprises. Bangkok, United Nations Economic Commission for Asia and East, 1966.

- Paci Massimo; "Long waves in the development of welfare systems"; en Maier Charles (editor); Changing Boundaries of the Politics; Cambridge University Press, 1987.
- Paramio, Ludolfo; "Crisis de legitimación: España, 1975-1989"; en Pensamiento Iberoamericano; 5b, enero-junio, 1989.
- Persio, Arida y Lance Taylor; Development macroeconomics; Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro/Massachusetts, Institute of Technology, september, 1985. Mimeo.
- Richardo, Pagaza, I.; El proceso de desincorporación de entidades paraestatales (el caso de México); Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1988.
- Pire, Madsen; Desmantling the State. The theory and practice of privatization; The National Council for policy analyses, USA, 1985.
- Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- Poder Ejecutivo Federal; Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1983-1988.
- Polany, Karl; The Great Transformation; Basic Books. Nueva York, 1985.
- Popper, Karl; The open society and its economies; Routledge and Kegan Paul, London, 1966.
- Portantiero, J. Carlos; "La múltiple transformación del Estado latinoamericano"; en Revista Nueva Sociedad, Num. 104, noviembre-diciembre, Mexico 1989.
- Portantiero, J. Carlos; "La democratización del Estado"; en Pensamiento Iberoamericano Num. 5-a, op.cit.
- Poulantzas, Nicos; L'état, le pouvoir, le socialisme; Ed. PUF, France, 1978.
- Prado, Ma. del Carmen; "La ley federal de entidades paraestatales: un nuevo instrumento para regular el sector paraestatal"; en Foro Internacional Num. 106, Colegio de México, octubre-diciembre, 1986.
- Programa 2000; PSOE. Evolución y crisis de la ideología de izquierda; Ed. Pablo Iglesias, Madrid 1988.
- Prouse, Michael; "Viejos argumentos en nuevas presentaciones"; en Contextos No. 68, julio, 1986.

- Przeworski, Adam y Walleerstein, M.; "Soberania popular, autonomia estatal y propiedad privada"; en Crisis y regulación estatal, op. cit.
- Quek Peck, Lim; "Los riesgos de la privatización"; en Contextos No. 68, julio, 1986.
- Quek Peck, Lim.; "The economics privatization"; Everybody's doing it, difereratly, december, 1985.
- Ram, Rati; "Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time series data"; The American Economic Review. March 1986. Vol. 76 No. 1.
- Ram, Rati.; "Causality between income and government expediture: A broad international perspective"; Public finance, 1986.
- Ram, Rati; "Wagner's hypothesis in time-series and cross section perspectives: evidence from real data for 115 countries"; in Review of Economics and Statistics, may, 1987.
- Ranis, Gustav; Reflection on the macro-economy of Latinamerican development; Fac. de Economia, UNAM, 1990.
- Ranis, Gustav (ed); Science, technology, and economic development: a historical and comparative study; London, 1978.
- Rawls, John; Teoria de la justicia; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Reich, Robert; Tales of a new America; Times Books, New York, 1987.
- Reich, Robert; The next America, frontier.
- Ray Romay, Benito; La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado; Ed. Siglo XXI, Mexico, 1984, 160 pp.
- Reynolds, LLOYD; Economic growth in the third world: and introduction; Yale University Press, New Haven London, 1986.
- Ruiz Durán, C.; Mexico: The transfer problem, profits and welfare; Mimeo DPFE, UNAM, 1988.
- Sacristán R., Emilio; "Some considerations on the role of public enterprise"; in Public and private enterprise in a mixed economy; St. Martin,s Press New York, 1980.

- Sartoni, Giovanni; Teoría de la democracia; 2 v., Alianza Universidad, México, 1989.
- Saunders, Peter y Friederich, Klau; The role of the public sector: causes and consequences of the growth of government; Número especial. OECD Economic Studies. 1985. (El papel del sector público. Causas y consecuencias de la ampliación del sector público. En: El papel del sector público y los gastos sociales 1960-1990. Ed. Ministerios de trabajo y seguridad social. Madrid, España, 1987.).
- Schmitter, Philippe; "El futuro del Estado del bienestar"; en Crisis y regulación estatal, op. cit.
- Secretaría de Programación y Presupuesto; Cambio estructural en México y en el mundo; Ed. FCE. 1987.
- Selowsky, Marcelo; "El ajuste en los años ochenta: panorámica de los problemas"; en Finanzas y Desarrollo, junio de 1985.
- Senghaas, Dieter; Aprender de Europa; Ed. Alfa, España, 1985.
- SEST; "El papel de la Secretaría de Control de Empresas Estatales en el Brasil"; Abril 1989, México, INAP/ILPES. Mimeo.
- Sinichiro, Asas; "La política industrial japonesa: mitos y realidades"; Contextos, marzo, 1984.
- Sharpe William D.; "Los cuatro tigres aún pueden producir milagros económicos"; Contextos, septiembre, 1986.
- Shinon, Spiro et al; The welfare state. Social and Political perspectives; New York, Academic, 1983.
- Shirley, Mary; "The experience with privatization"; en Finance and Development, september, 1988.
- Shonfield A.; Naturaleza y alcances de la economía mixta; FCE, México, 1989.
- Short, Peter; The role of the public enterprises: an international statistical comparison; IMF, may 17, 1983.
- Skocpol Theda.; "Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research"; en Evans.P. Rueschemeyer D. Skocpol T.; Bringing the state back in; Cambridge University Press, 1985.
- Skocpol T. y Weir M.; "State Strategies and the possibilities for "Keynesian" Responses to Great

- Depression in Sweden, Britain, and the United States";  
Ibid.
- Skocpol, Theda; Los Estados y la Revoluciones Sociales;  
Ed. FCE, México, 1984.
- Skocpol, Theda y Margaret Somers; "The uses of comparative  
history in macrosocial inquire"; in Comparative studies on  
society and History, v.22,1980.
- Suh Mok Sang; "Los caminos macro y micro hacia el éxito  
económico: Corea"; Contextos, septiembre,1986.
- Stuard, M. Butler (ed); The privatization option. A.  
Strategy to shrink the size of gobermant; The Heritage  
Foundation, 1985.
- Tamayo, Jorge; "Las entidades paraestatales en México"; en  
México 75 Años de Revolución II, Desarrollo Económico,  
Fondo de Cultura Económica e Instituto de Estudios  
Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1988.
- Tanaka, Tsutomu; "Reestructuración económica de Japón"; en  
Cambio Estructural en Mexico y en el Mundo, FCE, México,  
1987.
- Terrango, R.; "privatizar para que el Estado controle  
mejor"; en Revista Nueva Sociedad, núm.104, nov-dic,  
México,1989.
- Thurow, Lester; Corrientes peligrosas. El Estado de la  
Ciencia Económica; FCE, 1988.
- Tool, Marc R. y Warren Samuels (eds); The economy as system  
of power; Transaction Publisher, USA, 1989.
- Therborn, G; What does the ruling class do when it rules?;  
Ed. Verso, Great Britain, 1980.
- Therborn, G.; ¿Cómo domina la clase dominante?; Ed. Siglo  
XXI, Madrid, 1979.
- Valenzuela, Alejandro; " El proceso de privatización.  
Reflexiones y experiencias"; en Carlos Bazdrech op. cit.
- Varios autores; Crisis y regulación estatal: dilemas de  
politica en America Latina y Europa; Ed. Grupo Editor  
Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.
- Velasco, Ciro; " El papel de la empresa pública en el  
desarrollo reciente de la economía mexicana", INAP, mimeo,  
México, 1988.

- Vernon, Raymond; "Economic aspects of privatization programs"; Banco Mundial, marzo, 1987.
- Vernon, Raymond; Implementing AID privatization objectives; Agency for International Development, June 16, 1986, mimeo.
- Vernon, Raymond; Liberalización y privatización, The OCDE observer; en Contextos No. 68, julio, 1986.
- Vernon, Raymond; A technical approach to privatization issues; World Bank, Washington, D.C., 1987.
- Vernon, Raymond y Yari Aharoni; State owned enterprises in the western economies; St. Martin's Press, New York, 1981.
- Villarreal, René; Empresa pública. Mitos y realidades. ¿Racionalización o privatización?; Ed. Diana, México 1988.
- Vuylsteke, Charles, Helen Nankani, y Rebeca Candoy-Sekse; Techniques of privatization of state-owned enterprises; 2 vols. Documento técnico del Banco Mundial 88. Washington, D.C. 1988.
- William J. Baumol; Public and private enterprises in a mixed economy; St. Martin's Press, New York, 1980.
- Wolfgang Sauer; "Cambio estructural en Brasil"; en Cambio Estructural en México y el Mundo, FCE, Mexico, 1987.
- Wright V. y Vickers J.; "The Politics of Industrial Privatization in Western Europe"; Mimeo, Oxford, 1988.
- Zysman, John; Governments, markets and growth: financial system and the politics of industrial change; Cornell University Press, Ithaca and London, 1983.